MANAGING CHANGE IN THE PUBLIC SERVICE –

A GUIDE FOR THE PERPLEXED

The Task Force on Workforce Adaptiveness

Public Service 2000

July-Sept., 1990

Printed on
recycled paper

©Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. BT74-1/7-1991

ISBN 0-662-58231-4

91-03675/

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON WORKFORCE ADAPTIVENESS

Peter Glynn
Dan Goodleaf
Robert Gordon
Bruce Howe
Martha Hynna
Howard Ladd
Alain Landry
Kristina Liijefors
Jennifer McQueen
Peter Meyboorm
Ken Sinclair
Harry Swain (Chair)

Ruth Cardinal (Communications)
John Edwards (Ex officio)
Roberta Santi (Secretary)
Stuart Wightman (Coordinator)

Acknowledgements

Several people share responsibility for developing this "Guide for the Perplexed". The author is grateful for their efforts and support. The initiative came from Mr. Harry Swain, Deputy Minister of the Department of Indian and Northern Affairs. As chairman of the Task Force on Workforce Adaptiveness, his inspiration launched the project early in the summer of 1990. His sponsorship, guidance and insight throughout were invaluable.

Case material was identified through the diligent efforts and perseverance of Mr. Stuart Wightman, project coordinator of the Task Force. His many calls to and meetings with departmental representatives – eager to discuss their innovations – resulted in useful material for a first edition. Mr. Wightman also managed the logistics of publication within a short timeframe.

In selecting and reviewing these cases, the author also acknowledges the public servants who took the time to describe their programs. The importance of these programs is best conveyed when one talks to groups of originators – more so than by reading the literature provided.

Suggestions from the PS 2000 Secretariat were useful, as were the editing skills of Cecilia Blanchfield and Norman Bloom, who made the guide more readable for a diverse audience. Christine Buchanan word processed the drafts, and several federal employees volunteered their time when asked by the author to review the initial manuscript. They made some important suggestions, and conveyed a gratifying level of support.

One hopes the roles played by all these individuals have produced an inspiring, motivating piece that will be useful in managing the changes that lie ahead for the public service.

Paul de L. Harwood
Ph.D., C.Psych., C.M.C.

Ottawa, January 1991

Contents

	Page
Introduction	1
Travelling in a New Landscape: Changing Organizational Culture	3
Roadmap for Change	7
Showing the Way: Examples of Adaptive Public Sector Organizations	11
1. Vision and Values	14
2. On the Frontier: Leaders as Change Masters	20
3. The Right Stuff: Recruiting Adaptive People	24
4. In Charge: Empowerment, Risk-taking and Resource Allocation	32
5. Building a Better Carrot: Challenging Career Opportunities and Effective Incentive Systems	44
6. All Banners Flying: Visibly Acknowledging Performance	52
7. Less Travelled Roads: Exploring Different Perspectives	55
8. Whose Side Are You On? Improving Customer Service	58
9. An Ear To The Ground: Periodic Feedback Mechanisms	65
More To Think About	69
Thematic Index	73
References	75

Introduction

Part one of the Public Service 2000 (PS 2000) Task Force report on Workforce Adaptiveness discussed some key characteristics of adaptive organizations. Under the themes of leadership and outer-directedness, this section touched on the need for vision, feedback (capacity for self-review), client orientation, exploration and creativity/risk-taking.

Part two addressed additional fundamental issues for adaptive organizations – those for which specific system changes could be prescribed within the task force mandate. They included:

- new approaches to recruitment
- career opportunity
- productivity incentives
- empowerment
- resource allocation
- performance assessment

This guide is the third and final part of the task force report. It provides examples of effective organizations based on the model developed in parts one and two. The guide is organized according to nine themes (listed in the Table of Contents). It describes "best practices": how some entities are managing change successfully. The organizations selected have all undertaken important and instructive initiatives. Most are public service organizations, but cases from the private sector are also included.

Most of the stories have happy endings, but we also look at some of the mistakes people made. No experiment is ever a complete failure if we learn from it.

When we refer to the "post-PS 2000 period", we assume that most PS 2000 task force recommendations have been accepted. Our intended audience is primarily new public service managers – post-PS 2000 managers who will, we hope, recognize themselves in the scenarios. We would like this guide to stimulate your imagination, and encourage you to try new things and to get in touch with people who are facing the same challenges.

Although we discuss management theory, this guide is not intended to be prescriptive. It won't give you all the answers. You must find your own solutions – ones that are appropriate for the culture and operating methods of your organization.

The guide is not definitive. Undoubtedly you know of cases that aren't included here. New high-performing organizations in the public service are emerging all the time. So the guide is infinitely expandable. There should be

future stand-alone editions incorporating readers' suggestions and new cases. Future editions of the guide could also track the progress of certain departmental initiatives and show not only how change is implemented but also how it's sustained.

Think of this guide as a roadmap that will help you make your way through the changing landscape of the public service.

Travelling in a New Landscape: Changing Organizational Culture

Organizational culture is the pattern of shared beliefs, assumptions and behaviour that members of organizations acquire over time. It is based on:

- formal or official values – for example, stated goals, policy manuals, corporate philosophy statements, etc.; and
- informal reality – the subjective, subtle forces that develop over time and influence thought and behaviour; for example, informal ground rules, unofficial guidelines and "the way things really are around here."

Culture is conveyed in many ways. Oral and written communication, structure, reward systems, even physical facilities – all reflect the unique character of any organization. Each organization has its own stories, legends, myths, rituals and symbols. It also has its own ways of defining power and status. Organizational culture is the framework within which managers operate; it determines the meaning of organizational events. Activities like office parties, for example, are justified as a way to strengthen the culture.

Culture becomes very important when a major change, like PS 2000, occurs. As managers, you must know how much the existing culture will support changes and how much it needs to be modified to do so. Trying to accomplish significant change without considering the dynamics of culture can result in:

- no change;
- only the appearance of change;
- superficial change;
- short-term change; or
- distorted change.

There is an overall public service culture and individual departmental subcultures. As you review the examples of organizational change by theme, ask yourself "What key elements in our organizational culture have to change before we can move in the right direction?"

Adaptive cultures can weather change most successfully. They can even flourish in uncertain times. In fact, adaptiveness is the most important characteristic of today's most effective organizations.

But what are public servants and their organizations supposed to *adapt to*? People who raise this question often expect a specific answer like "you must adapt to a new computerized information retrieval system." The best answer: that managers will increasingly have to adapt to *change itself*. Adaptive people – or organizations – readily adjust to change. Successful adaptation must be more than passively tolerating, accommodating, going along with or

coping with change. It must be active. After PS 2000, you will be expected to anticipate and manage – even to instigate – change.

This new public service landscape won't evolve overnight. Over time, it will begin to reflect the efforts of many individuals applying a new ethic in their workplace. Together they will create a more flexible and effective organizational culture. Progress will come through bottom-up *and* top-down collaboration. The onus will be as much on individual managers as on the senior officials involved in the original PS 2000 task forces.

PS 2000 is a continuing process of re-vitalization. How long will it take? Some say it will be at least ten years before we see substantial changes. Long-term planning is wise, but as Maynard Keynes put it: "in the long run, we are all dead." The heroes of the organizational vignettes that follow are the prescient managers who weren't willing or able to wait. They felt, at some point, a "sense of urgency", and they moved boldly to take control of the situation. (See Tom Peters, *Thriving on Chaos*, chapter 5).

Otto Brodtrick, author of the "Well-Performing Organizations" chapter in the 1988 Auditor General's report (a hitherto unlikely place for such material), cites three key reasons why some public sector organizations were *not* willing (or able) to wait, and acted boldly:

- there was a crisis or threat (a "push" motive);
- there was a strong demand from an outside influential group (perhaps the Auditor General's office) – another push motive; and
- there was an obvious opportunity; for example, a newly-arrived leader (the "pull" motive).

When changing an organization's culture, timing is important and charismatic leaders can do a lot. But the right leader, or the right opportunity – a perfect set of circumstances – may not be available. The need for change, however, is constant. "Managers and their employees must be interpreters and intelligent mediators between an uncertain, unpredictable environment on the one hand and the operations and capabilities of their organization on the other." (Section 4.48, "1988 Report of the Office of the Auditor General")

Various studies have shown *why* it's necessary to change the culture of the Canadian Public Service. (Zussman, etc.) Discussions of adaptiveness elsewhere (for example, Harwood 1990) indicate what, in broad terms, the public service *needs to be like*. Task force recommendations made so far have fleshed out some important *system changes* we can start on. The best practices described in this guide show *how* certain organizations have changed their culture and *modus operandi*.

You can change an organization's culture by:

- **dismantling constraints**: tinkering with process. Legislative changes to the mandates of central agencies can help in developing new cultures (for example, by streamlining staffing).
- **working around constraints**: focusing on results and achieving objectives.
- **going beyond constraints**: coming up with an idea – to which there are no apparent obstacles – and implementing it. You may encounter roadblocks later, as various constituencies mobilize to resist, but you don't let yourself be immobilized by fear.
- **modelling**: looking at how others used the three previous methods. Why and how were they successful or unsuccessful? Would it work for me? Who should I talk to? Who will I have to involve? And so on. Managers may start off by using others as models, sensing their organization could be improved in similar ways. If this works, in time those managers may then become models of change for others.

Roadmap for Change

The literature on managing change has recently mushroomed. (There are at least a dozen important citations in the References section.) What follows is a brief summary of the main principles. (Public Service Commission (PSC) Review Directorate, 1990) These are *guidelines only*. The source documents describe "how to" information.

The four basic steps in the change process are: Evaluation, Planning, Implementation and Follow-up.

Step 1: Evaluation – making the decision to change

The nine principles of evaluation are:

1. Know your organization (structures, people and policies) well.
2. Know your organization's culture.
3. Identify *what* needs to be changed and *why*.
4. Assess external forces and obstacles to change.
5. Evaluate the downside (for example, impact on customer service).
6. Assess internal and external allies.
7. Forecast stakeholder (employees, unions, clients and media) response to change.
8. Ensure all senior managers (including your boss) are committed.
9. Listen to what stakeholders have to say about the need for change. A critical mass of employees must understand, accept and support the need to change.

PS 2000 has been called a top-down exercise, one in which most employees had little input. This is misleading. Most of the senior managers involved in the task forces were already very familiar with the issues and what their employees thought of them. Secondly, many of these managers made a significant effort to solicit employee opinions. In fact, some task forces directly and systematically canvassed employees at all levels and in all regions. Thirdly, task force recommendations are only a starting point. Action plans – stemming from debate and discussion by employees – must be developed, negotiated and approved. Most decision-makers realize that for change to be successful, employees must feel that it is *their* effort. Finally, continual adjustments will likely be made. If policy and program changes don't work (make for more adaptiveness), there is room for fine-tuning and reiteration.

Practising the Nine Principles of Evaluation: Some Techniques

- **environmental scans**: analyze trends and forces in your organization; consult with other jurisdictions.
- **organizational reviews**: how does your shop work and what are the potential problem areas? Use results of audits, program evaluations, etc.
- **surveys of staff**: determine readiness for change, get suggestions, gauge employee understanding of the organization's mission, etc. Or you can use informal methods like "management by walking around".
- **senior management retreats**: guided workshops can produce a clear consensus on vision, mission and values. Subsequent workshops can generate concrete plans. Emphasize commitment, especially to teamwork and shared decision-making.
- **focus groups**: identify areas of conflict, resistance and patterns of consensus. Use to test reactions to proposals.

Step 2: Planning for change

When planning for change:

1. Develop realistic objectives. What can you change in the short term? the long term?
2. Identify, obtain and allocate the right resources.
3. Allow enough time; don't be over-optimistic – change is a continual process.
4. Clarify employee roles, responsibilities and (especially) expectations.
5. Enlist the people most likely to be effective at change to help you lead the process.
6. Detect opposition – reasons for potential resistance – and decide how to handle it.

People resist change because:

- they helped create the situation you're trying to alter;
- their hope that the new plan will clarify a sense of direction is smothered by their fear of the unknown;

- they're relieved by the call to action but anxious about doing the right thing;
- the stimulation that change implies causes pressure as unforeseen consequences arise; or
- the satisfaction change brings is balanced by sadness at the downgrading of familiar values and the loss of prestige when traditional behaviour is no longer rewarded. (Tichy, 1986)

Step 3: Implementing change

To implement change:

1. Empower employees – make them feel responsible for change. Encourage participation. Provide the appropriate resources.
2. Communication must be consistent and effective. Make a point to find out what people don't know or understand.
3. Ask for periodic feedback from employees. Act on it.
4. Don't oversell. Advocates for change often feel they must oversell to get it accepted. But overselling:
   - creates unreasonable expectations; and
   - sets in motion a political juggernaut that can't be stopped, even when the strategy for change must be re-assessed. Promote a balanced view of what *can* be accomplished.
5. Counteract backsliding into old habits, damaging rumours and lost momentum.

   Tactics: Use promotional material (videos, brochures, pins, posters, buttons, etc.). Be creative.
6. Consider offering counselling to staff to relieve their anxieties.
7. Reward and publicize behaviour that furthers progress. Acknowledge contributions. Celebrate milestones. Use newsletters, social functions, etc.
8. Senior management must *model* the change, *drive* the process, continually *articulate* the vision that inspires the change and *back up* words with actions.

Uncomfortable Consequences of Change

Typical outcomes:

disengagement: an explicit event triggers the transition and changes the "status quo."

disidentification: identities must be recast to fit the new reality. If you hear "This is how it used to be", the process is not complete.

disenchantment: coming to grips with the fact that whatever was enchanting in the past can no longer be. If this doesn't occur, disillusionment sets in.

disorientation: dealing with the period of turmoil when anchors are neither in the past nor in the future.

(Tichy, 1986)

Step 4: Follow-up

To assess the effectiveness of change, ask:

1. Has it worked?; why or why not?
2. How will it be maintained?
3. What were the unanticipated results?
4. What do we do now?

Tactics: senior management retreats, surveys and structured solicitations of stakeholders' views.

These questions can be useful at any stage of change management.

Next, we discuss examples of changing organizations. Some undoubtedly observed some of the principles and used some of the techniques already noted.

Showing the Way:
Examples of Adaptive Public Sector Organizations

As you go through the following pages, you may react with surprise or disbelief. You may think "Why didn't I hear about this until now?" or "This is great; I can use some of this in my shop!" Or "I know that outfit; there's no way you could say it's adaptive."

Some caveats are in order. The cases described were selected over a fairly short time, and include only highlights. For more detail on the evolution of the changes discussed, pros and cons of the actions taken and current status, consult the organizations listed in the Thematic Index section of this guide. They can give you a much more vivid account of their experiences. Remember too, this is *not* a textbook. These cases are intended only as illustrations for discussion; they haven't been audited.

The cases discussed do not represent a total of change programs to date; they are samples intended to represent each theme. You may know of other examples that could be used in future editions of this guide.

You may feel a certain case inadequately reflects the guiding principles of adaptive organizations. And you may be right. However, even incremental changes can be beneficial and, even when they don't succeed, the philosophy and intentions of change agents can be instructive.

You may believe that, when a change occurred, circumstances were right and the organization "lucked in". Since then, circumstances may have altered and the organization may have lost its claim to excellence. This may be true. People don't stand still while we write about them. A subsequent setback should not take away from the initial success; but it does underline the importance of *sustaining* any change effort.

Furthermore, an organization may have gained in one area (empowerment, for example) but lost in one or more others. Again, beware of generalizations and resist the impulse to dismiss the whole case as irrelevant. No organization is immune to this phenomenon: look what happened to IBM! Rarely do we find an organization that is adaptive in *all* respects. However, some of the departments and crown corporations reviewed here do display good practices across several themes.

A few cases were also included to illustrate mistakes and failures. Some you may already know about. An unfortunate number of organizational changes seem to begin on a negative note: bold leaders must deal with a dismaying array of problems. But quite a few manage to win through.

The following is a summary of the nine themes discussed in the following sections:

Vision

Pace-setting organizations spend time developing a vision for the future. They articulate their **mission** and make sure **norms** and **shared values** are understood by everyone. The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) acknowledged this through its Council for Change project. Other departments made similar efforts, including Employment and Immigration Canada (EIC), Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and the National Parole Board.

Leaders as change masters

Pioneering organizations manage change well. This theme is illustrated by the National Energy Board's experiences with downsizing and Apple Computer's struggle to reposition itself in a changing marketplace. In both cases, leaders showed how they made the best of a bad situation.

Creative recruiting

The most effective organizations look for very specific employee characteristics. Recruiting methods in the American and Japanese public services are described briefly. EIC, CMHC, the Public Service Commission (PSC), Citicorp and the U.S. Navy are other examples of organizations that have used innovative recruiting strategies.

Empowerment, risk-taking and resource allocation

The fourth section describes these three inter-related themes. The Work at Home Program at the Trade-Marks Examination Branch of Consumer and Corporate Affairs (CCA) is a good example of the first two. EIC, CMHC and the public services of several other countries (for example, Japan and Germany) have made (or are going to make) strides in these areas.

Empowerment is a fundamental characteristic of adaptive organizations; it is perhaps the most salient issue in current management writing. Perhaps ironically, it is one of the *least distinguishing* aspects of hierarchical organizations (bureaucracies). Until now, risk-taking has also been alien to these organizations. This section also describes how risk-taking affects central agencies.

Significantly, despite legal and other hindrances, a few public service entities are starting to acknowledge the benefits of empowerment. There is also some movement toward encouraging risk-taking and allocating resources more creatively, justly and logically.

Challenging career opportunities and effective incentive systems

These two fundamental attributes of adaptive organizations are reviewed in section 5. The classic example of an initiative gone awry (at least for now) is Statistics Canada's non-financial incentive program for clerks. EIC has made many gains in this area and some of its programs are listed. There is also an instructive look at the innovative way CMHC and CCA's Bankruptcy Branch tackled the challenge of career opportunities.

Visibly acknowledging performance

This theme involves performance appraisal – an issue at the heart of management in the public service. Some organizations have fared reasonably well – for example, CMHC, Atomic Energy Canada Limited (AECL) and the Saskatchewan Public Service. The post-PS 2000 period could be a time for real progress in this area.

Exploring different perspectives

In the literature on successful organizations – public or private – this rather vague phrase takes on a very special meaning. Not a formal policy, program or legislative topic, it is a way of thinking, a necessary post-PS 2000 attitude. It means, among other things, communicating across branches and departments, and building coalitions and partnerships, including alliances with the private sector. Labour Canada, the Department of Supply and Services, the RCMP and the Japanese Public Service have all pioneered work in this area.

Client orientation

This section discusses customer service. Client orientation is no longer a meaningless catchphrase or an optional quality to look for in new employees. It's essential. One of the PS 2000 task forces explored this theme in great detail and major studies will likely be made. The section also describes innovations made by EIC, Communications Canada, Canada Post, the PSC and IBM. For more information on this subject, read the final report of the Task Force on Service to the Public.

Feedback

Adaptive organizations regularly canvass both managers and rank-and-file employees. They periodically survey morale and act on results quickly. They use consultants to help them. CMHC did this in a comprehensive fashion; their example may provide some insight into the philosophy of self-analysis.

More to think about

This section includes a potpourri of suggestions the reader may want to further explore. Like the rest of this guide, it's infinitely expandable.

1. Vision and Values

"You can always hit what you don't aim at."

Arthur Bloch

The organizations we are about to describe have discovered the importance of a vision when dealing with change. Vision is the ideal for which the organization and its members strive. It is the image of what the organization will be in the future.

In many organizations, people aren't encouraged to fantasize about the future; ideas that aren't presented in great rational detail are easily dismissed as half-baked. However, effective leaders begin journeys on roads that aren't always clearly marked. When you have a vision, you already have the seed of a mission statement; once you know your mission, you can set an agenda with the priorities you have to observe to make the vision reality.

When people work as team members they can introduce personal priorities. You may ultimately run up against one of Murphy's laws — "For every vision, there is an equal and opposite revision."

Or you could think of it in architectural terms:

> . . . we can talk about the difference between designing a building to fit a specific site and renovating an existing structure. Both are creative endeavors, but the design of a new structure is clearly the easier task because it is frequently more difficult to imagine what can be when confronted with what is. We are limited and constrained by the current structure, and it is often harder to visualize how it can differ in both function and form. (Tichy, 1986)

In renovation, the architect must assess the total structural soundness of the building:

> . . . the architect . . . is frequently forced to guess about the condition of the wiring, plumbing and support structure until the walls are torn out. The renovation is also complicated by the fact that the existing tenants may have to live in the building while it's being renovated. The inconvenience frequently results in second thoughts about the wisdom of the decision to rebuild the structure. (Tichy, 1986)

In the context of PS 2000, vision means renovation but not *arbitrary* change. The cases we describe show how vision emerges as a response to a *need* for some guiding principles. Managers, more often than not, could sense that their organization wasn't managing change well.

Developing a mission isn't the same thing as strategic planning, which often generates a lot of paper but fails to capture the organization's ideals. When it is reduced to numerical projections, mission is trivialized:

> The idea of an effective enterprise being energized and guided by a succinct and uplifting philosophy that dares everyone to take risks to realize its challenge is a compelling one — especially as an alternative to guidance via necessarily static, 300-page strategic plans and 1,700-page policy manuals written for yesterday's placid conditions. (Peters 1987, p. 401)

And Tichy adds:

> An artist's rendering of the building lacks a good deal of the technical detail that is an actual part of a structure because attention is given to creating a model [to communicate] the concept and the architect's vision. (Tichy, 1986, p. 131)

You can use a variety of techniques to develop vision, articulate a mission and elicit shared values. You can, for example, ask people to mentally project themselves into the future and describe the organization to a publication. There are several other workshop exercises based on writing scenarios. You can ask your staff to take a hard look at the culture of your organization: what works, what has been memorable and what motivates people? You can ask people outside the organization for their honest opinion. Or you can convene a group to identify the top-ten best experiences in the organization and the most common irritants. Anecdotal information is important; you must be prepared to ask good questions and listen carefully to the answers.

Many organizations have already done this. (For examples of mission statements based on leaders' visions, see Nininger, 1982.)

Employment and Immigration Canada (EIC) began work on a mission statement in 1982. This was not a one-time event, but a continuing process. In 1984 they published a six-page booklet on their new management philosophy that outlined their central beliefs and values and the behaviour they considered important. Particularly noteworthy is the last page, left blank except for the title "My Personal Goals, to implement the philosophy of management."

In 1985 managers' workshops were set up to decide what needed to be done to make the philosophy a reality. In 1987 an executive committee meeting at the Opinicon Conference Centre established some major initiatives. The workplan that emerged included an internal communication policy. Further workshops were held in 1988 on quality of service, Performance Review and Employee Assessment (PREA), recruitment, etc. EIC continues to revise its mission statement in light of new legislation, changing technology and evolving client profile.

In the public service, defining vision isn't easy:

> An operation works best when it has a single, clear, unmistakable objective that everybody understands and toward which you can harness and gear all activities. But most government departments have multiple objectives and they overlap each other. And in addition to those operational or mandate situations, all of them must attain peripheral objectives that have nothing to do with their mandate. (Brodtrick and Paton, 1982, p. 12)

But people manage to define it anyway. For example, **CMHC** used a 221-question climate survey in 1988 to gauge employees' understanding of the corporation's mission. The survey found that the majority of employees thought senior management had a very clear idea of the corporation's short-term prospects (three to five years) and that plans were in place to realize them. Employees were also aware of senior management's vision — partly because of close communication between management and employees. (Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF), 1990)

The Department of Indian and Northern Affairs (DIAND) has an organization-wide project under way called the Deputies' Council for Change. Selected employees at all levels (councillors) were gathered in working groups to determine and resolve issues of concern. One task (which is also being duplicated in some other departments) is to develop a mission statement and core values document. Employees are strongly encouraged to participate. DIAND is trying to synthesize the views of both native and non-native staff in all regions. Although consensus is difficult to achieve, progress has been made.

For example, while they grappled with semantic ambiguity (some objectives have politically loaded connotations), employees agreed that a mission statement must serve as a guide for the department; they also thought a slogan would help to create a sense of identity.

They preferred a mission statement that would be inspiring rather than bureaucratic; it had to be clear, brief and easy to remember. They also considered having more than one mission statement to reflect the different facets of the department's work.

Participants generally agreed that any final statement must include a recognition and definition of department obligations; it should communicate pride in the organization and include everyone to whom DIAND provides services.

Participants were asked to suggest core values. The three most important values suggested by each person were collated and discussed in terms of

certain criteria (for example, being tangible or self-evident). The most desirable values that employees felt the organization should demonstrate were:

- mutual respect
- excellence
- sense of purpose
- adaptability
- loyalty
- honesty/openness
- equity
- integrity

At DIAND, the process of developing mission and values is a highly consultative one. Employees get documentation (for example, minutes of council for change meetings) and are encouraged to think about ideas once considered the exclusive concern of high-level management. Employees are also asked to think about how to improve organizational effectiveness, which necessarily involves issues like PREA, job enrichment, etc. Specific working groups were organized to deal with each major topic, solicit employee views and give them structured and periodic feedback. The mission/values exercise is clearly not being done in isolation; it is but one component of a major internal review.

In 1986 the **National Parole Board** began the process of major organizational change. There were important historical antecedents. In 1974 the board was decentralized. This inevitably led to internal wrangling over jurisdiction, as well as problems in reporting to headquarters in Ottawa. In succeeding years, resources became scarce; this led to internal competition. As well, both the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* were changed. Parole decisions were increasingly challenged in the courts and questioned in the media. What seemed like a loss of decisiveness and control contributed to low morale among employees.

In 1986 a new chairman decided that something fundamental was missing. People who worked for the board needed to agree on what they were in business for. He thought a consensus on the board's mission might reduce internal conflict. He also believed that employees had to participate in developing a consistent set of corporate values. Once agreed upon, these values would in turn inform a new, more consistent decision-making system that would make the board more responsive to public concerns.

The chairman sent a draft letter on the board's mandate to all members of the organization. His ideas were reviewed by a task group (which reported to him) using input from the regions. Meetings and survey research followed. Eventually, a mission statement was adopted.

Managers subsequently diffused the mission statement to the working level. A year later, the board did a survey to assess the mission's impact and determine if core values were being respected.

One important survey result was that a form of "reverse accountability" emerged. (Pullen, 1990) Employees began to hold management accountable for adhering to mission statement principles. Staff had taken these principles to heart; they had become expectations about the way things were done at the board.

The second phase of the board's transformation involved an organizational review. There were problems: managers had underestimated both the complexity of reorganizing and how much cooperation was required from central agencies. Formal communication channels were still aligned with the old organizational structure, even though this had changed. Since the organization's culture was also being changed, informal channels were disrupted as well. This led to confusion and uncertainty.

The third phase was the development of a framework for parole decisions. Historically, the *Parole Act* had allowed the board absolute discretion. A checklist was used, which typically included such parolee characteristics as criminal involvement, performance since admission and appropriateness of release plans. The new framework was based on risk assessment and reintegration potential as the dominant considerations in granting release to prisoners.

A task force composed of headquarters and regional staff analyzed existing release policies, identified gaps and proposed innovations. They issued a preliminary draft of the revised manual, which was subsequently approved by senior management. This exercise represented "a major effort to improve parole technology to match the demand of the new mission and values." (Pullen, 1990)

The mission and values exercise was the catalyst in the board's transformation. In turn, the mission definition was influenced by internal culture, external events and the various stakeholders (there were about 24 major interest groups involved). It wasn't an easy job. For example, the Correctional Law Reform Commission was operating during this time and key people weren't always available. Nevertheless, the board eventually developed a better understanding of its relationship with its internal and external constituencies.

The first requirement for an adaptive organization is a vision that can be translated into a mission, supported by shared values. The following example shows how values can be shared and illustrates at least six of our nine themes.

The **Department of Fisheries and Oceans** (DFO) organized a conference in July 1990 to discuss issues raised and recommendations made by the "Task Force Report on Barriers to Women in the Public Service". Employees at this

conference came up with action plans to improve the career prospects of women at DFO. The Deputy Minister's (DM's) speech to the group (Fisheries and Oceans, 1990) discussed the following:

- **shared values:** The DM acknowledged a "tribal consensus" on the issue of career advancement for women and offered to accept all recommendations presented by his staff.
- **leaders as change masters**: He acknowledged the need for major change, and his own responsibility for and commitment to it.
- **empowerment**: He declared that central agency approval should not be an obstacle to action and that DFO could do many things in-house.
- **career opportunities**: He admitted that the organization could only benefit by offering more challenging career opportunities to women.
- **visibly acknowledging performance**: He mentioned specific employees who would be involved in the implementation phase of action plans and implicitly recognized the positive spirit of the entire group.
- **exploring different perspectives**: He mentioned adaptive people in other organizations (for example, Wally Clare in the Office of the Superintendent of Bankruptcy at CCA).

2. On the Frontier — Leaders as Change Masters

"The best way to predict the future is to invent it."

Alan Kay, Apple Computer

Effective organizations have two key characteristics: they manage change well and their leaders have vision. Leaders can often foresee change; they get ahead of trends rather than behind them. They see change as an opportunity rather than a threat. The agents of change function as *dynamic internal role models*. They are not mavericks; they are integrators and facilitators who help others do their best. They realize that the mountain looks steepest when you are closest to it; they also see instability as a fundamental state in any organization's life cycle (what Tom Peters calls "thriving on chaos"). They may indeed prefer the "probable impossible" to the "improbable possible".

What's the difference between leaders and managers? Bennis (1989), and Bennis and Nanus (1985) provide some insight:

- Managers administer; leaders innovate.
- Managers focus on system and structure; leaders focus on people.
- Managers rely on control; leaders inspire trust.
- Managers do things right; leaders do the right thing.
- Managers always have their eyes on the bottom line; leaders have their eyes on the horizon.

Effective management is "knowing how" and "doing things right"; effective leadership is "knowing why" and "doing the right things". (PSC, 1989)

Much has been written about leaders with vision. Another key quality is the ability to empower others. Empowerment implies trust; to be trusted, leaders must show:

- **constancy**: leaders stay the course because followers expect it of them.
- **congruity**: leaders walk their talk.
- **reliability**: leaders support their staff, unfailingly.
- **integrity**: leaders honour their commitments and promises.

It's easy for managers to see these marvellous attributes as unattainable ideals. But it's not just people like Gandhi who can say: "We must be the change we wish to see in the world." On a more modest level, it's possible for public service managers to act like leaders. It may be an oversimplification to say, as Max De Pree did: "The first responsibility of the leader is to define reality. The last is to say thank you. In between, the leader is a servant." But followers make the leader. In an effective public service, this is probably more often the case than in the private sector.

Leaders embrace error; they don't see failure as a crime. Managers who want to become leaders must be prepared to play devil's advocate. They must

distinguish reality from expectations. Leaders are concerned with results more than with process. After PS 2000, managers (like the one quoted below), will have to put process into perspective:

> Everybody who has any power to influence management in government does it by preaching better processes and not better results. If you read directives and guidelines from Treasury Board and the Auditor General reports, they all address the processes. So you have public servants whose only merit is to comply with processes . . . Processes are organized ways to support managers in doing their jobs. But you've got to have managers. So a process is only there to help — the process doesn't make things. So I am not too concerned about weak processes if you have strong managers. Maybe strong managers don't need as much support. (Brodtrick and Paton, 1982)

We must be less inhibited in the search for solutions, less conservative in ideology, less concerned with keeping the system running and more concerned with making it most effective. Managers have traditionally been firefighters, reacting to problems as they arise. They have also been too inhibited by central agency constraints. In contrast,

> Success will come to those who love chaos — constant change — not those who attempt to eliminate it. The fleet-of-foot, value-adding, niche-market creator thrives on the very uncertainty that drives others to distraction. Stability and predictability are gone for good — and therefore must not be the implicit or explicit goals of organizational design, the layout of a factory or operations centre, pay schemes, strategic planning, objective-setting exercises, accounting systems or job evaluations. Victory will go to those who master instability by constantly working on responsiveness-enhancing capabilities. (Peters, 1987)

Frankly, it's difficult to find exponents of this view in today's public service. We have to go to the private sector to see the new leadership style in action. Admittedly, the case that follows describes an American company that provides manufactured products, not public service. However, it does show how one person can bring about substantial change, albeit in reaction to a financial crisis created by a dwindling market share.

Apple Computer is a well-known example of an adaptive organization. Its meteoric rise was largely due to its charismatic founder, Steven Jobs, who recruited young employees unencumbered by corporate traditions and who did not believe in failure. He gave them lots of freedom and emphasized vision and values more than discipline and accountability. He was a highly effective leader during the company's start-up phase. During this period, Apple concentrated on making technically superior products. But by 1985 it was apparent that this was being done at the expense of meeting customer needs.

There was clearly a need for a change in leadership style. John Sculley, ex-president of Pepsi Cola, was brought in to revive Apple's fortunes. With Sculley at the helm and the intelligent participation of Apple's staff, the company made significant progress. Sculley eventually wrote a book about the experience. (Sculley and Byrne, 1987)

At Apple, an organizational structure was developed that produced more *synergy* (rather than conflict) between highly creative individuals working on their own independent projects. More cooperative alliances with customers were formed and ways were found to maintain a flow of ideas for new products and ventures. Apple became more market-driven and customer-oriented; for one thing, it made its hardware IBM-compatible.

As a change master, Sculley made bold moves: he laid off 1,200 employees, closed plants and wrote off $43 million in losses. He adapted to the market crisis by fostering constructive alliances and interactions both within Apple and with outside entities. Jobs had been a lone cowboy; Scully was a team player. Sculley managed to achieve a healthy balance between the extremes of maverick and "corpocrat". Leaders like Sculley:

> . . . explore and communicate values and strategies; they authorize the structures, mechanisms and programs to enable others to contribute; and they select . . . ideas [that]. . . get resources and rewards, . . . should be spread elsewhere, or . . . will be moved into the company's mainstream. (Kanter, 1989, pp. 371-372)

Although it's difficult to find people like Sculley in the federal public service, we can find examples of organizations like the **National Energy Board** (NEB) that seem to have managed change well.

In 1986 the board's person-year allocation had to be dramatically slashed. Management tried to stay ahead of the rumour mill by notifying staff of changes as soon as possible. Once Treasury Board approved the workforce adjustment plan, NEB consulted with the Public Service Commission (PSC). A hiring freeze was subsequently put into effect. NEB talked to other federal agencies that had undergone downsizing, such as the Petroleum Compensation Group at Energy, Mines and Resources, and *asked for advice*. A firm of re-deployment counsellors was chosen; their help proved to be invaluable. Counsellors met with the Executive Director every week and helped managers to notify employees.

Each branch submitted a downsizing plan; these were reviewed and consolidated by the Senior Management Committee. NEB emphasised good communication throughout the process. Re-deployment counsellors briefed each director on how to notify employees. All the rules were followed; for example, unions were properly briefed. The Chairman of NEB was thoroughly involved in each downsizing phase. Once they had been notified, the 64

surplus employees were given counselling and invited to attend seminars that explained their rights and answered their questions. Both the Executive Director and the Director of Personnel were involved in these seminars.

Although surplus employees were relieved of regular tasks, many wished to complete particular projects and still wanted to feel part of the organization. A communication centre to deal with this kind of problem was set up at NEB. Employees could meet there and compare notes.

Under the circumstances, things went surprisingly well. The rule of reverse order of merit was used to identify surplus employees; of these, about 20 per cent had ratings of "less than fully satisfactory". However, no grievances were registered.

Twenty-one per cent of affected employees resigned or retired; of these, all took advantage of the cash-out option. Another 12 per cent got private sector jobs and also received a form of cash-out. Seventy-three per cent were redeployed: a few within NEB and some in other parts of the public service. The net result: only three employees were actually laid off. After the staff reduction, there was apparently no significant change in the percentage representation of targeted groups like women, minorities, natives and handicapped.

You may see downsizing as a reactive and fairly negative response to change. However, a fundamental aspect of the NEB exercise was the *process*. This involved both extensive internal communication and comprehensive collaboration with all interested parties.

3. The Right Stuff — Recruiting Adaptive People

"The solving of a problem lies in finding the solvers."

Arthur Bloch

To transform an organization, you need good leaders. But good leaders need good followers. Changes are easier to make when the organization's rank-and-file is made up of adaptive individuals.

Training can do only so much. To revitalize the public service, we have to recruit the right kind of people. (See the Recommendations in Part 2 of the task force report.) Our selection criteria must be modified to consider some of the issues discussed in this report. The task force also recommends establishing new training programs and accelerating development opportunities for the new Administration and Analysis Group.

We've seen how important adaptiveness is to any organization. But what role does individual adaptiveness play in hiring? With due respect for "representativeness" (sex, race, language, etc.) what characteristics should managers be looking for in new recruits? Look at the list in the "Adaptive People Are:" box. Adaptive people have many or most of these characteristics. They may not have all of them; in some cases training may be appropriate.

Of course for a certain position or task, not all these qualities may be necessary. Look for the ones that are most relevant. The PSC and other agencies can help you refine your organization's *ideal post-PS 2000 applicant profile*. Make sure the final profile is consistent with your mission and statement of values.

You may want to take the lead from a company we'll call XYZ. (Nininger, 1982) (XYZ is a real company, but its name has been disguised in this guide for the sake of anonymity.) The management council of XYZ consisted of 25 senior executives. It met three to four times a year to talk about the company's future managerial requirements. After several meetings, a manager profile was developed and then integrated into the company's annual personnel planning process. It consisted of statements about behaviour, several of which (not surprisingly) resembled characteristics mentioned in the "Adaptive people are:" box. In their view, ideal candidates were:

- **team players**: share with others, rather than taking from them.
- **leaders and people developers**: live with the ambiguity of not being able to control all outcomes.
- **risk-takers**: are comfortable working with probabilities as well as certainties.
- **effective communicators**: express themselves directly and unequivocally.

- **abstract thinkers**: deal effectively with intangibles, integrate information and generate ideas.
- **good politicians**: respond to external realities, anticipate actions from outside the organization and cooperate with other organizations on problems over which they may not have complete control.

Adaptive People Are:

- versatile (multiple skills)
- open-minded (an appetite for novelty)
- able to accommodate ambiguity
- unconventional in their ideas – they take an undogmatic approach
- team-oriented
- self-confident and resilient
- risk-oriented
- inclined to look to the future; they anticipate rather than react
- creative
- persistent
- self-motivated (they value the intrinsic rewards of the job)
- interested in relating to people who think differently than they do
- opportunity-focused versus problem-focused; willing to keep learning

(Harwood, 1990)

Employment and Immigration Canada (EIC) also put together a profile for recruiting purposes. Their "Handbook of Managerial Competencies" states that the profile can be used when preparing statements of qualification. The profile can also help in developing questions, case studies or role-play exercises to assess candidates' skills; help people decide to apply for supervisory or management competitions, and in preparing employees for interviews.

The profile reflects one of EIC's objectives: to help managers understand their roles in managing change. Here are some of the personal traits listed under managers' qualifications:

- sensitive
- flexible
- personable
- confident
- persuasive
- tolerance for stress
- risk-taking
- innovative
- conscientious

Two considerations are noteworthy. The profile seems to focus on requirements for career advancement. Secondly, the abilities, personality traits and knowledge considered important are all consistent with the most recent PSC profile. (PSC, 1990a and 1990b) We hope this guide hasn't given you the impression that you must develop a profile for new recruits that will be vastly different from that currently in place, or that attributes you always valued are no longer relevant. On the contrary, this is just a *modification* of contemporary profiles, with a *new emphasis on adaptive qualities.*

A central agency's contribution to recruiting

The PSC recently developed a selection profile for Staffing Consultants. (PSC, 1990b) This profile can be used by departments for both internal and external recruiting. Staffing officers also use it as a self-evaluation tool to identify the strengths and skills they must enhance. A few departments use the profile for staffing officer performance appraisals. It was the source document for a skill profile for all officers in the PE occupational group. It will also be the basis for a simulation exercise on consulting skills.

Interestingly, one of the 12 abilities highlighted in the profile is adaptability. Adaptable people:

- **tolerate ambiguity and shift priorities** by selecting a course with purpose despite ambiguity in a situation and acting independently and with confidence in any situation.
- **change style and respond with new approaches** by rapidly adjusting to change; dealing constructively with and accepting responsibility for their own mistakes; taking effective action based on new information; and assimilating new information and developing new perspectives based on changes in the environment.

On a more general level, the **PSC** and **Treasury Board** (TB) developed a "Profile of Public Service Leaders and Managers". (PSC, 1990a) Five levels of responsibility were considered: supervisor, middle manager, director, director general and assistant deputy minister. Twelve desirable core characteristics are described. Some are considered necessary at *all* levels: integrity, behavioural flexibility, independence, initiative, perseverance and judgment. **Behavioural flexibility** (what we call adaptability) describes a person who demonstrates sensitivity to the environment, tolerates ambiguity, shifts priorities, changes style and responds with new approaches to deal with the demands of change.

Being able to deal with ambiguity is considered particularly important in situations like downsizing, reorganization and changing mandate.

Interestingly, most of the characteristics of adaptive people are in the assistant deputy minister (ADM) profile. For example, in adaptive organizations, people take an interest in relating to others who think differently than they do. In the PSC/TB document cited earlier, the ADM profile (p. 15) describes "interpersonal versatility" in these terms:

> Displays a sincere interest in relating to people from all walks of life. Adapts interpersonal style to diverse relationships with contacts in various sectors, clients, senior executives in other organizations, politicians and employees at all levels of the organization.

Other characteristics are noted as well, such as "entrusts employees" and "fosters innovation and adaptation to change".

But shouldn't adaptive people be *everywhere* in the organization, rather than just at the ADM level? The characteristics that the PSC/TB document describes as essential to ADMs are also needed to some degree at lower echelons. However, the literature seems to suggest even more emphasis on:

- versatility;
- open-mindedness;
- unconventionality;
- risk-orientation;
- creativity; and
- opportunity-focus versus problem-focus.

The need for these personal characteristics could be further promoted throughout the public service (as in the PSC/TB profile) or in each department. Furthermore, to help recruiters, it might be useful to write up examples of how people with these desirable characteristics behave in typical situations.

Teamwork and flexibility

Team-orientation is high on the list of desirable characteristics in any recruiting profile. The following quote illustrates just how fundamental teamwork is now, and will be in the future. There is a hint of exasperation here; it only underlines the need for sound judgement in empowering people:

> If I am going to buy a new aircraft — we naturally want [one that can] fly — Supply and Services will want to have the best contract in the world regardless of what the aircraft will do; Industry, Trade and Commerce will want the best trade offsets; Science and Technology will want to have the best science; External Affairs will want to make sure we satisfy our allies; and Finance will be concerned if it creates foreign exchange problems. Treasury Board will second guess us on the contract and Privy Council Office will also get involved. All these officials have quasi-veto power. When you get guidance about what you are supposed to do, you get it from the Privy Council Office, from Treasury Board, from the Public Service Commission, from Cabinet and from your Minister. There is no coherence in direction. In fact there is just more conflict and finally there are no criteria that you can use to make the judgement. (Brodtrick and Paton, 1982)

Can existing employees be trained to show judgement and to be skilled team players? Or is it easier just to hire people who already have these qualities? Will departments and agencies take real steps toward determining the kind of employees they will need in the next 10 years and beyond?

Directly or indirectly, some may have already done so. CMHC, for example, seems to be. People have been eager to work there. On average, there are about 100 applications per recruitment campaign at headquarters as well as approximately 1,000 general applications a year (CCAF feels that this type of response is exceptional for a government department). And once there, they tend to stay. Only five per cent of employees left CMHC in the last two-year period.

One key attribute needed in future public service employees will be **flexibility**. Careerists have always recognized this, and they usually try to avoid too much specialization. In future, *all* job entrants will need to be generalists; they will have to be able to shift from mandate to mandate and reorganization to reorganization with relative ease.

If delayering and down-and-out management become pervasive, the public service may consist of smaller departments or agencies that can move more quickly and respond to change more effectively. Horizontal (coalition-building) relationships between public sector entities will be encouraged and more necessary as public servants tackle government-wide issues. Hence the importance of portable skills versus pedigree and the importance of an

employee's ability to manage change — indeed, to generate it. Managers will need to hire not just for the job at hand, but also with long-term challenges in mind.

Business writers often refer to the attractive power of extrinsic benefits — pay and perks. These tend to be more important in the private sector. People have traditionally been drawn to jobs in the public service because they want to participate in developing public programs and because of perceived job security. But after PS 2000, we hope enlightened policies will be a major factor in attracting enlightened people.

Let's look at the private sector for a moment. At **Citicorp** there is a merit society in the ranks — people advance on the basis of their contributions rather than their longevity. Those who don't succeed often leave; they certainly don't get more responsibility. Citicorp doesn't see the loss of employees to competitors as necessarily a bad thing; in many cases it simply accelerates the process of bringing in new blood. It keeps the culture alive. (Berman, 1986) Although it's a financial institution, Citicorp has leaders who are not "bankerly" types at all. They are people with backgrounds as varied as biophysics, music and metallurgy. Since the organization operates in more than 90 countries, it has had to adapt to diversity, recruiting people from many different nationalities.

Organizational image

Cynics might say that every organization keeps a few jobs open for misfits. However, if the deviants are innovators and the organization gives them the right incentives, it develops an attractive image as a pioneer. That image may pull in even more creative individuals, adaptive people who may do a great deal to help transform the organization.

The traditional business school view is that good management means keeping things orderly and predictable. But to manage well today, you need to be much more flexible than in the past. You have to able to work in a messy, uncertain environment. And you have to recruit people who can do the same.

In Japan the national bureaucracy has great prestige. This ensures that the best and brightest will apply. The public service recruitment agency gives an annual examination to about 35,000 college seniors and post-graduate students every year. Less than five per cent pass. Those who succeed are interviewed by various government ministries and agencies.

About 1,000 of the 1,500 successful Japanese candidates accept employment with the government. In Canada, a central agency such as the PSC has usually been involved in the hiring process. In Japan, the various ministries and agencies can act independently. The agencies almost compete for the best. They are image-conscious: there is prestige attached to getting the best people versus simply queuing up for the candidates a central agency (like the PSC) may offer.

Improving recruiting practices

The 1989 **U.S. National Commission on the Public Service** devoted considerable attention to recruiting practices. Faced with problems similar to those in the Canadian Public Service — such as the departure of talented employees and difficulty in recruiting — the commission made some key recommendations. These included: decreasing the number of presidential appointees, greater freedom for agency heads to hire and fire people, decentralization of the central agency equivalent to the PSC, stronger partnerships with universities and a scholarship program for 1,000 college students studying public administration.

The commission also discussed the possibility of allowing senior mid-level executives to spend time recruiting on campus. They recommended that the hiring process be speeded up so that candidates wouldn't be tempted to consider private sector alternatives. The commission also emphasized the importance of training. From now on, departments and agencies will be allowed to develop their own training programs and sign contracts for training with outside suppliers.

The **China Lake Naval Weapons Centre** in California is one example of how new recruiting practices are transforming the U.S. Public Service. It had a hard time recruiting scientific and professional staff because of salary problems and geographic isolation. For scientific and professional staff, there were 18 pay and classification grades and 150 different pay levels. Moreover, as the government admitted, there was a major pay gap between positions at China Lake and comparable jobs in the private sector. The pay scheme has now been simplified, and entry-level salary amounts are decided by individual managers. (Gatto, 1990) Managers were also empowered to negotiate pay raises based on performance. The China Lake Demonstration Program and others like it have made it easier to recruit young scientists in the highly competitive labour market of Southern California.

Creative recruiting practices usually show flexibility. For example, the PSC placed an ad for administrative support staff in Ottawa newspapers. The response was poor; the best candidates were apparently the ones with day jobs who couldn't come to interviews during normal working hours. The PSC responded by opening its offices on Saturdays. Exams were scored on the spot so that candidates could get immediate feedback.

It seems more and more obvious that *adaptive organizations spend time lavishly on recruiting*. They also deeply involve line people in the process, soliciting their opinion not just about the technical aspects of recruiting, but also about the employee characteristics important to the organization's future. They hold workshops, consult behavioural scientists and do a lot of soul-searching about what constitutes the "right stuff". Recruiters have a clear idea of what they are looking for. Rather than taking the easy way out and hiring "in their own image", they look for people who will share the values of the

organization and accept its mission and philosophy. And they hire with adaptiveness in mind.

In the public service, competition boards will have many opportunities to custom-design creative selection techniques. For example, although a candidate's technical skills are certainly important, qualities like team-orientation are at least as valuable. There are various tools to assess this. Candidates could be asked to describe in detail an experience they had working in an intense, long-lasting small group. Is there any objective way to measure "adaptiveness" in people? Opportunity-focused managers will find it.

4. In Charge: Empowerment, Risk-Taking and Resource Allocation

"Everyone wants to be noticed, but no one wants to be watched."

"The one who says it can't be done shouldn't interrupt the one doing it."

Arthur Bloch

Much has been written about the constraints (real and imagined) faced by public servants. Central agencies are often thought to be too controlling. Delays in staffing, scarce resources, hierarchical decision-making and pervasive fear about taking chances have traditionally hampered the effectiveness of public service operations.

Today's successful organizations have three related characteristics that let them adapt to change: they empower employees, trust them and are willing to take risks.

Empowering people means giving them the freedom to make a full and effective contribution. It was one of three key values held by public servants recently identified in a study by the Office of the Auditor General. (OAG 1990) Empowerment helps people at all levels feel that they have real responsibilities; it makes them confident that they can influence decision-making. In organizations that don't believe in empowerment, top-down control becomes an end in itself. Employees are passive and fearful.

In adaptive organizations, rules and procedures aren't allowed to stand in the way of results. Employees and managers do the right thing rather than being obsessed with doing things right. Decision-making is shared. The backbone of empowerment is *trust*, and certain organizational cultures foster trust by encouraging initiative and letting people take risks. (For a comprehensive examination of empowerment, see Vogt and Murrell, 1990 and Block, 1989.)

Today's pioneering private-sector companies realize that, in a tight labour market, employees *must* be empowered. These companies aren't giving workers more variety, power and pride because it's a nice thing to do. They are doing so to survive — if they don't, their people will switch to a more enlightened organization. And the increased emphasis on customer service means that *power is being put in the hands of those closest to the customer*. Managers stop being authority figures and become coaches. In the best scenarios they act as corporate cheerleaders, helping staff to market their innovative ideas to all levels of the organization.

Trust is a quality that will be critical to the success of departmental transformations in the years after PS 2000. Public service leaders will have to display honesty, integrity and unambiguous behaviour — especially in union-management relationships. To be considered honest and trustworthy, leaders will have to do what they say they are going to do. If agreements are not followed through, promises not kept and things covered up, the wrong

message will get out. But if leaders behave consistently, employees will trust them at a time when trust will be the cornerstone of reform.

Trust is a two-way street. If leaders do their bit, followers have to respond in kind. Sam Walton (one of the wealthiest persons in the United States) once bet Wal-Mart employees that if they hit a certain profit target, he would wear a hula skirt down Wall Street. They took up the challenge and Sam Walton kept his word!

Risk-taking is another fundamental characteristic of effective organizations. They foster innovation and don't punish people for failure. They recognize that errors can't always be avoided and that nothing ventured is nothing gained. Increasingly, public service managers will have to learn how to stick their necks out. As Bruce Rawson notes:

> Canadian society seems to approve of gentle adaptation and to reject radical change, and a bureaucracy will mirror this caution. Yet there is also room for the entrepreneurial bureaucrat who is willing to take responsibility for the calculated risks that inevitably accompany any attempts at progress and improvement. (Rawson, 1984 p. 609)

Empowerment at Consumer and Corporate Affairs

In the right climate, empowerment can lead to more risk-taking. Structural changes may be necessary to make this possible. For example, when delayering is done to promote accountability and "down-and-out" management, there is a greater likelihood that employees will take the initiative. Public servants must be encouraged to act when *they recognize there is a need for action.* Some senior public service managers say:

> If you happen to have effectiveness in your heart, you're going to feel badly if things aren't working well. Don't wait for some evaluation or auditor to come along. You have to have a time conscience. You feel bad if things aren't fast or speedy. And you [have] to have a frugality conscience. That is a far more important factor in efficiency than the external kinds of processes and controls that are aimed at keeping you on your toes.
>
> The more responsibility you give to people, the more freedom to meet objectives they have and the more accountable they have to be because that's control in a way; otherwise it's not their business, so accountability isn't there.
>
> I would much rather have an officer who makes mistakes doing a hell of a good job than an officer who makes no mistakes and does a crappy job.
>
> . . . it's not true that those who get to the top are not risk takers. The guys who are very careful will get to the EX category — EX 1 or 2 — but they won't get further in most departments. Because most departments have to adapt continually to changing policies and only the

> [people] who can do that are the ones who can adapt and take risks. In fact they may reach the EX 4 or EX 5 level with this additional quality. The ability to satisfy the requirements of the system will get you to the top of middle management, but to get further you have to have the ability to rethink the whole system. (Brodtrick and Paton, 1982)

There are some public service organizations where empowerment is already practised and risk-taking encouraged. For example, at **Consumer and Corporate Affairs** (CCA) innovation is a high priority. (Clark, 1989) The department gives every employee idea a second chance, promotes a sense of participation and tries to encourage employees to copy best practices used elsewhere.

At the 1989 APEX Symposium on Innovation, it was clear from the presentations made that a fair number of departments and agencies had benefited from risk-taking. Quite often, experimentation seemed to thrive in small group settings within these departments. These groups needed and received the personal sanction, protection and guidance of senior managers.

A case in point is the *Trade-mark Examination Branch* at CCA. This case not only illustrates the advantages of empowerment, but it also shows what you can do with an intelligent "incentive" program.

Branch staff examine trade-mark applications and decide whether they can be registered. In 1989 the director decided to do something about increasing workload. She developed an experimental program, known as Work At Home (WAH), for her PM-3 staff. (It's well worth seeing the electronic slide presentation on this program and consulting the composite transcript (CCA, 1990). Both are clear, well-researched and show an enthusiasm that echoes the spirit of PS 2000.)

When work piled up, management asked staff to do as much as possible at home, in return for time off. Time off had to be paid at time-and-a-half. There were many takers and there was also a noticeable increase in productivity. The WAH program allowed workers to adopt efficient home/office schedules. Immediately, the productivity of the "homers" was *double* that of office-bound employees. This was partly because the constraints of *any* office environment were absent.

Other ideas were considered and found wanting, for example, marking files with scratch'n win coupons. The most popular prize seemed to the the chance to stay home.

In retrospect, the increase in productivity isn't hard to understand given the absence of interruptions at home and savings in travel time. Some homers use computers which are available 24 hours a day, 7 days a week. They don't have to work weekends or holidays, but "flextime" is obviously possible. Supervisors contact employees when needed and employees make periodic visits to the Trade-mark Office to pick up and deliver work. It is noteworthy

that the branch's Staff Relations people were consulted at the outset. The director's colleagues and union representatives supported the program. Implementation was not unilateral, but founded on, and guided by, consultation.

There are some distinctive features to this program that should be considered by anyone contemplating it. One reason for its success is *trust* between employer and employee. Another is the nature of the work. Obviously, the WAH program isn't for everyone. (Treasury Board currently has a group working on possible applications in other departments.) The tasks in your office may be transportable, but some people need the social contact that going to the office provides. Issues like confidentiality, home work environment, motives and the psychological profile of the WAH candidate are key ingredients in your decision to allow work at home.

Before you empower people, you must assess their suitability (see the CCA transcript, p. 11, for a list of attributes). You must also be open-minded. Without the right preparation, the seeds of change may fall on barren ground. To make a program like this flourish, you must be very *adaptive*; being conservative may rob you of support.

Success also depends on *how the change is sold*. The WHA electronic slide presentation is a good example of external marketing. Internal marketing can be accomplished in other ways. For example, the Branch surveyed all parties about how they viewed the WAH program. Reactions were favourable. Employees thought the program had achieved some very good results: solid teamwork, improved morale and a sense of common purpose. Whatever concerns they had could be resolved. Comments from homers showed they were highly motivated and appreciated the opportunity to control their time, as well as blend work and home responsibilities.

Other public service examples

Employment and Immigration Canada (EIC) experimented with delayering and participative decision-making. In some regions, workshops involving employees from all levels are held four times a year. Decision-making was decentralized: authority was delegated to local Canada Employment Centres to do their own planning in light of national and regional priorities. Management realized that frontline units know their local marketplace and customers best. They can provide local service more effectively without the over-bearing influence of either headquarters policy or central agency regulations.

The **Australian Public Service** abolished its Public Service Board in 1987 and devolved personnel management to the departments. A discussion paper produced by its Public Service Commission shows a philosophical leaning toward empowerment. Today's better educated employees, it argues, demand more participation in decision-making. They are less likely to tolerate an autocratic and heavy-handed management style. The commission

acknowledges that in the future, work will have to be organized differently; the public service will have a flatter structure and rely more on networking and flexible work teams (groups of specialists carrying out specific projects).

Communications Canada decentralized its personnel operations in 1988. They delegated increased authority over staffing to regional managers. Although decentralization of functions is not empowerment, it's definitely an important element of it. A report (Bélanger, 1988) on the decentralization states that 65 per cent of the directors general were delighted with their new freedom. Twenty-five per cent of survey respondents called for *more* delegation of authority. The report attributes this seemingly low percentage to the fact that one of the tasks involved in recruiting is classification, which managers see as a highly regulated, time consuming and specialized chore. To overcome this aversion, the report recommended that managers be given structured training in classification.

Empowerment isn't magic. You can't please all the people all the time. Some will inevitably see delegation of authority as a way for managers to shirk their responsibilities and they will resent what they see as extra workload. Those who enjoy a challenge will, however, welcome the chance to escape traditional restrictions and make a more meaningful contribution. *They will see new opportunities for achievement.*

More and more, managers are realizing that the walls have to come down. The *cost of reduced productivity due to over-regulation is probably greater than the cost of mistakes that might occur with fewer regulations and more managerial risk-taking.* Over-regulation is a waste of time and energy, and it stifles creativity. Today's successful organizations realize they can be easily paralyzed by policy and procedural detail. Hierarchies will have to loosen up and give their employees some elbow room. The following is an example from the **U.S. Public Service** that shows what happens when they don't.

There is constant communication between the State Department and American embassies — more than between the bureaus of the Associated Press and the United Press International combined. The flow of information, unfortunately, was hampered by standard operating procedures that require many clearances. One official was startled to learn that a routine cable on milk exports required 25 separate signatures before it could be sent.

Before we laugh at this, let us consider our own follies: an official in our public service was once asked to sign an approval for a *$1.40 expenditure.* Moreover, the document already had *two* other approval signatures on it!

> "I find it mind-boggling. We do not shoot paper at the enemy."
>
> – Admiral Joseph Metcalf, on the 20 tons of paper and file cabinets aboard the (U.S.) navy's newest frigates. *Newsweek*, May 1987.

The post PS-2000 period will be characterized less by control than by commitment. Compliance with rules cannot be an excuse for not getting things done.

Some organizations have already taken steps toward empowerment through employee self-management.

The **International Development and Research Centre** (IDRC), for example, undertook a particularly significant self-examination in 1986. (OAG, 1988) The president let employees know they could not depend entirely on his direction, nor on the advice of consultants. Working groups consisting of employees from all levels were formed. Among the issues they discussed was decentralization. IDRC provides services in many foreign countries; employees in the field are expected to show initiative and make decisions on the spot. They cannot pass the buck to headquarters.

The Spectrum Management Sector at **Communications Canada** is another example of an organization that empowers people effectively. It is willing to override the rules when circumstances warrant and a better solution is obvious. If there isn't enough time to reach consensus, individuals take responsibility for solving problems themselves. Assuming they understand the overall goals of the organization, regional employees are free to find their own way to achieve these goals.

At the **Energy, Mines and Resources'** Sherbrooke Operations Centre, projects are often carried out by self-managing teams. Engineers as well as support staff are given considerable latitude on these projects. Because tasks are rotated, managers become generalists. This is highly motivating because they have a chance to demonstrate a variety of skills on each project. Their freedom is increased by the absence of formal reporting relationships. The result: productivity has increased among the self-managing teams and it's safe to say morale is probably above average.

Risk-Taking: Dealing with central agency constraints

The subject of bureaucratic constraints is a rich vein in the literature. Almost every public service manager knows of a case when it was easier to retain or shift incompetent employees than to discipline them. Some people think anti-patronage rules have actually promoted as much inefficiency as they were designed to prevent.

In the **American Public Service**, it can take anywhere from 17 to 610 days to hire a new employee and the complexities of discipline can be even more discouraging. In one case, a supervisor spent 21 months building a case for dismissal. Ironically, in the end he received a poor performance rating for neglecting his other duties! Moreover, had the incompetent employee appealed, the case might still be unresolved. (Weiss and Barton, 1980, p. 162)

"Tactics for Dealing with the Centre" is a fairly good synopsis of how some public service managers get results by working around rules. ("Centre" means any central agency.) However, agencies with a *collaborative* rather than an adversarial approach to rule-making will inevitably be more productive.

Tactics for Dealing with the Centre

1. Know the system as well or better than it knows itself (read the manuals, guidelines, etc.).
2. Avoid gratuitous personality conflicts.
3. Pick the right staff for the job by designating staff to liaise with the centre and making sure they have the right qualities for the job.
4. Ensure staff understand the importance of their involvement with the centre.
5. Build positive attitudes — make sure your shop knows it's in charge.
6. Use the "soft" approach (negotiate) when appropriate.
7. Use the "hard" approach when necessary:
   - adapt your own budget;
   - be able to prove your case to the centre;
   - build public support for your initiative;
   - make your intentions clear; and
   - garner high-level, visible support.
8. Bypass, juggle with caution, and document moves and rationale.

9. If you can't reason or bypass, *escape*. Run your initiative outside the overhead systems by:
   a) contracting out, but:
      - know precisely what services to buy,
      - specify deliverables,
      - reward subordinates for making the contractors successful,
      - use reporting and monitoring systems, and
      - recognize the unique characteristics of different types of contractors.
   b) setting up alternate structures to provide:
      - flexibility;
      - less staff turnover;
      - authority to generate revenue;
      - singleness of purpose; and
      - freedom from policy influence, but they may: not be directly accountable, create other problems (for example, board of directors), or be hard to set-up.

Adapted from Gordon Chase and Elizabeth C. Reveal, 1983. *How to Manage in the Public Sector.* Addison-Wesley, p. 79-91 Reading, Mass.

> Doing things slowly to make sure we do things right may be more costly in the long run than to move more quickly; [with this approach you] gain the benefits of a new system but run a higher risk of adopting a less-than-optimal system. (Australian Public Service, 1989, p. 12)

Speed is not *always* of the essence. Statistics Canada's incentive program ran into trouble with the unions when they didn't go slowly enough (see section 5). You also have to *take the time to consult the central agency*, especially about resource allocation. Here's what some public service managers have thought about constraints:

> Those who have to deal with constraints don't like them; those who like them don't have to deal with them.
>
> . . . [central agency] constraints might be compared to a set of aircraft controls designed without human pilots in mind. They require three feet and a set of eyes at the back of the head. When human pilots can't fly the thing successfully, they are said to have serious weaknesses. If they

> continue to have difficulty, it is said that their weaknesses are persistent and that more stringent scrutiny and control structures are required. (Brodtrick and Paton, 1982)

It's much harder for government organizations to become adaptive than private sector ones. Difficult, but not impossible. The following are some examples of public organizations that took steps to both empower and encourage risk-taking employees.

The **Australian Public Service** established a "running costs" system. Any unspent portion of the departmental budget can be rolled over into the next fiscal year. The public service is also experimenting with "telecommuting" (home-based work).

In the **Federal Republic of Germany**, individual states set up Commissions for the Simplification of Administration. The Ministry of Culture and Sports for Baden-Wurttemberg, for example, employs 120,000 teachers and other public servants. They were at one time required to follow 3,500 administrative directives. After deregulation, there were only 365 directives. Authority was delegated to the lowest practical level. Although the results were generally positive, some managers were uncomfortable with the new system. Their new-found freedom meant that they could no longer hide behind regulations but had to make decisions. To help them adjust, they were offered special training and counselling. Managers who could still not deal with the stress were asked to take non-managerial positions.

There were other effects as well. For example, auditors realized they could no longer do most of their work simply by verifying compliance with regulations. New methods had to be developed to evaluate organizational performance based on the *quality of judgement* managers displayed in particular situations.

Allocating resources

In adaptive organizations, discretionary resources are most often made available to the *most productive individuals*, regardless of rank. These people also get the toughest problems to solve. Introducing such a strategy to a public service organization could create both excitement and apprehension. If or when a running cost system is introduced, and a review of the classification system is undertaken, further opportunities for talented people will present themselves.

> Any senior manager who tells you that the problem with his quality of performance is the constraints on appointing good people is confessing his incompetence. If you give me a DG who, after three years on the job, tells you he can't accomplish what he needs to accomplish under the present system, give me his name because he will be dismissed on grounds of incompetence. (Brodtrick and Paton, 1982)

Some public service managers obviously feel quite strongly about their employees' abilities to work around the system. Americans (Chase and Reveal, 1983) exhibit similar opinions:

> Line managers who conclude that the overhead system in the centre is impenetrable have been in government too long. They should get out or become overhead bureaucrats themselves; if you can't beat them, join them.

In his review of the **Japanese Public Service**, Borins (1986) shows the importance the Japanese give to consensus and bottom-up decision-making. Younger public servants have substantial opportunities to propose policies and write the equivalent of Canadian Memoranda to Cabinet. The bureaucracy encourages them to show initiative and creativity. In the Japanese Public Service, you don't hear the excuse that central agency control makes it impossible to manage effectively. Speaking of excuses, here are some favourite lines used by change resistors:

The Change Resistor's Vocabulary

A good idea but...
Against company policy.
Ahead of the times.
Be practical.
Can you put it into practice?
Costs too much.
Don't start anything yet.
Have you considered...
I know it won't work.
It can't work.
Too many projects now.
It doesn't fit human nature.
It has been done before.
It needs more study.
It's not budgeted.
It's not good enough.
It's not part of your job.
Let me add to that...
Let's discuss it.
Let's form a committee.
Let's make a survey first.
Let's not step on toes.
Let's put it off for a while.
Let's sit on it for a while.

Let's think it over for a while.
Not ready for it yet.
Of course it won't work.
Our plan is different.
Some other time.
Surely you know better.
That's not our problem.
The new people won't understand.
The old timers won't use it.
The timing is off.
The union won't go for it.
There are better ways.
They won't go for it.
Too academic.
Too hard to administer.
Too hard to implement.
Too late.
Too much paperwork.
Too old fashioned.
Too soon.
We have been doing it this way for a long time and it works.
We haven't the manpower.
We haven't the time.
We're too big.
We're too small.
We've never done it that way.
We've tried it before.
What bubble head thought that up?
What will the customers think?
What you're really saying is...
Who do you think you are?
Why hasn't someone suggested it. You are off base.
The boss won't go for it.

Adapted from A. Dale Timpe (ed.) 1986. *Creativity Facts on File*, New York.

Significant improvement in organizational effectiveness will only occur when employees at all levels are involved. This means you must let them take risks and try new methods. *More successes will also mean more failures.* Discretionary resources must be allotted on the basis of results achieved, not

on how well the manager can follow proper procedure. More judgement, less dependency, more risk, more turbulence — these are the features of the change master's landscape.

5. Building a Better Carrot: Challenging Career Opportunities and Effective Incentive Systems

How do you find and keep good people when you can't offer them more money or more power?

In the public service, as in most organizations, promotion has long been considered the reward of success, the incentive for productivity being increased control over resources and programs as well as higher pay. However, not all public servants are careerists. Not everyone wants to be a manager; there are many people for whom job security is more important. In lieu of career advancement, these employees need other kinds of incentives to perform well.

As opportunities for upward mobility decrease, even for careerists, other incentives will become increasingly important. The most adaptive organizations have recognized this. In adaptive organizations, there is often a considerable overlap between career opportunities, incentive systems and empowerment initiatives.

Non-financial incentives, particularly, have wider appeal in the current climate of economic restraint. Effective private sector organizations have discovered that letting people carry out their pet projects can be a significant reward. Once these projects are successfully completed, employees are further rewarded by being allowed to carry out more or bigger projects. As in pinball, the payoff comes from doing well enough to win a free game. (Kanter, 1983)

This is a careerist-oriented strategy that doesn't involve promotion. People are moved sideways, not up. Its essence is empowerment: employees are gratified when they feel the organization trusts them. Things like money, prizes and bonuses are less important in the long run than emotional and intellectual satisfaction.

> The incentives for initiative derive from situations in which job charters are broad; assignments are ambiguous, nonroutine and change-directed; job territories intersect, so that others are both affected by action and required for it; and local autonomy is strong enough that actors can go ahead with large chunks of action without waiting for higher-level approval. (Kanter, 1983, p. 143)

The Pygmalion effect often occurs: managers who expect a lot from their employees often get it.

Public recognition is a very effective motivator and formal awards can affect observers as much as recipients. People in the audience see that their contributions will be noticed, applauded and remembered.

The overall approach to incentives in the Canadian Public Service has not always been entirely effective; in the cases that follow, we'll see what we can learn from both the successes and the failures. We'll take a look at how two

organizations — CMHC and CCA — dealt with the issue of career opportunities. With regard to incentive systems, we'll examine four cases: CCA, Employment and Immigration Canada (EIC), Statistics Canada and the U.S. Public Service.

Career opportunities

In 1985 **CMHC** had to downsize from 4,000 to 3,000 employees because federal housing programs were being devolved to the provinces. Many chances for job promotion disappeared and some employees were demoted. Employees began to quit because of the lack of opportunity for promotion. In the face of declining morale and productivity, senior management implemented several key policies and initiatives:

1) Before job vacancies were posted, employees who had been demoted were given the first opportunity to apply.
2) Managers placed more emphasis on training to let employees upgrade new skills.
3) Managers invited employees from all levels and all regions to participate in task forces and focus groups. They could travel to different regions and contribute in a variety of program areas.

Despite the prestige attached to promotion, CMHC was apparently able to change the definition of the successful employee from one who is "fast-tracked" up the corporate ladder to one who shows initiative and enthusiasm and makes a meaningful contribution to the organization. Workshops on "plateauing" were held for high-potential employees. These workshops let participants discuss the meaning of success and the meaning of quality of work life. Most appreciated the chance to share their concerns with others in the same situation. Managers were taught coaching techniques and became aware of both the complexity of the issues and of their own values and attitudes.

Currently, many more CMHC employees are seeking lateral moves and training opportunities. They take on special assignments even though these don't bring in more money. There was a shift in values in the organization.

Training is frequently an effective incentive. It can be a way for an employee to develop skills important for advancement, but it can also be an end in itself. Intrinsic rather than extrinsic satisfaction becomes the primary motive. The right kind of training can provide a sort of psychic breathing space to plateaued employees, and help them become more versatile and well-rounded. Several of the courses at the Canadian Centre for Management Development fall into this category.

CCA encourages innovation by making it a high priority, giving ideas time to develop, tolerating failures and working to remove the hesitation to copy best practices used elsewhere. (Clark, 1989-90) One such innovative practice

involved providing more career opportunity for women at the **Office of the Superintendent of Bankruptcy**.

At one time, only 7 of the 85 professional managers were women; however, all 140 support staff were female. People in the office thought of bankruptcy as a man's world, where you had to be tough to enforce the rules. But it became obvious that women had to become part of the decision-making process, especially in cases involving family issues.

Accordingly, the organization asked their seven professional women to prepare a report on career opportunities. Eventually a three-year training program was developed to help women get into the official receivers level (PM 4, 5 and 6). Management realized that taking employees out of one area, promoting them, and giving them a new mandate wasn't enough. For best results, there had to be a transition period. Trainees were placed under the supervision of a mentor for two years.

A three-year bridging program was created for support staff. This also involved mentoring and written exams. Results were good: many employees qualified as PMs at the end of the training period. There was resistance along the way, of course, and the rednecks and dinosaurs had to be humoured. But in the final analysis, the Bankruptcy Branch became a more knowledgeable and sensitive organization because of its broader-based mix of people.

Wally Clare, architect of the program, said this about the transformation at a conference organized by the Department of Fisheries and Oceans:

> A word of advice. Don't do anything so small that people will drive you crazy. For example, if we decided to change three positions, rather than our whole organization, people would have driven me crazy by giving me all the reasons why it couldn't be done. But when I decided to do half the organization, they simply concluded that I was crazy and left me alone . . . Do something big enough that you get the attention of the people who will be supportive of the general direction that you're going in. Do something that's small and you'll get nickled and dimed to death." (Fisheries and Oceans, 1990, p. 15)

The report of the National Commission on the **U.S. Public Service** (Volcker, 1989) features recommendations from five task forces. In many respects, the U.S. Public Service has the same kinds of problems ours does, including erosion of morale and loss of talented employees. The commission recommended that the number of presidential appointees be diminished so that career public servants have a better chance to get key positions. They saw this as one way to retain experienced employees who too frequently leave for what they see as better jobs elsewhere.

In the future, the U.S. government will invest more in executive development programs. It now spends three-quarters to one percent of its budget on training for its public service; most effective private firms spend three to five per cent of their budget on training. Departments and agencies will also be allowed to develop their own training programs and contract for retraining with their counterparts elsewhere.

In the **Japanese Public Service** (Borins, 1986), the first few years of work for some junior managers consist mainly of on-the-job education. They spend several years on rotational assignments lasting several months in various department bureaus. Then they spend a year or two overseas, after which they may be seconded to another department. People in central agencies are sent to work in line departments and vice versa.

Incentive Systems

Feeding egos is one way to enrich people's jobs without actually fattening their wallets. Even some of the simpler techniques have merit; for example, at **CCA**, authors' names appear on the documents they submit. Visible acknowledgement of contributions can be a powerful incentive.

In the Canadian Public Service, there are two schools of thought about this. Some think that attributing authorship will open a Pandora's box of problems, erode morale and incite competition (which some see as a bad thing). The other view is closer to the philosophy of today's adaptive organizations. The idea behind attributing authorship is perhaps best illustrated by this statement made by Wally Clare:

> The health of an organization is not in our sameness or commonness, it is based on our differences. In our diversity we each have the ability to contribute and so the organization that reinforces the differences within people and accepts people for their individual strengths is going to have the benefit of all those people combined together in terms of their individual being. (Fisheries and Oceans, 1990, p. 15)

Bureaucrats have traditionally been nameless and faceless. However, in effective, pioneering organizations, *contributions of any kind are visibly acknowledged.* Contributors want to be recognized — and adaptive organizations remember that.

The **Office of Privatization and Regulatory Affairs** (OPRA) has an Instant Award (which must be given within 48 hours) for outstanding performance, especially if it's accompanied by good humour and disregard for personal convenience. It's a cash award and a note to file, usually for a short-term task, and can be given to one person or a team. Nominations for the award come from managers and go directly to the Deputy Minister.

Treasury Board currently administers an Incentive Award Plan that includes the Suggestion Award, Merit Award, Long Service Award, Award of

Excellence, Outstanding Achievement Award, and Senior Officer Retirement Certificate programs.

The Suggestion Award and Merit Award programs were reviewed in 1989. (OAG, 1989) The Auditor General found that, compared with U.S. public service employees and North American companies in general, Canadian public service employees did not seem to participate very much in incentive programs.

For example, they made little use of the Merit Award Program, which offers direct monetary awards. The programs were not marketed intensively enough so both employees and organizations missed out on potential benefits. Too few resources were applied to the programs, the financial rewards were not high enough and they were taxed. Promotional material was uninspiring. For the Suggestion Award Program, the review found that there was no formal and automatic mechanism for passing a valuable suggestion on to other government departments. Also, no comprehensive evaluation had been conducted for ten years.

At first glance, it seems that even with the best of intentions, the incentive programs produced few tangible results. But a few things were achieved. For example, for the fiscal years from 1986 to 1988 the average saving to the government attributable to a suggestion was $9,068 — almost 26 dollars saved for every dollar spent on awards. The Award of Excellence (given to those already recognized under either the Suggestion Award or Merit Award program), is another case in point. In 1989 one Department of Supply and Services (DSS) employee received this award for negotiating reduced charges from U.S. government agencies. This helped DSS save over *12 million dollars*.

Some PS 2000 recommendations on awards have been approved. Suggestion award limits will be raised from $10,000 to $15,000, merit awards from $3,000 to $5,000, team merit awards from $6,000 to $10,000 and non-monetary awards from a $100 value to a $200 value. Deputy Minister approval was previously required; now authority for sign-off may be delegated.

Employment and Immigration Canada (EIC) is a highly visible example of the effective use of incentives. For example, it has an active suggestion award program that solicits and recognizes innovative ideas. Its level of participation is among the highest in the federal government. For every 100 employees, 3.1 suggestions were submitted in 1986-87 compared to an average of fewer than one per 100 in all other participating departments. Managers at all levels are involved in the program, encouraging both large and small innovations. Regional review committees evaluate and approve suggestions from their territories. At EIC, managers are accountable for the success of the incentive program when they're evaluated.

In 1987 EIC's National Executive Committee decided to focus on incentives. A representative group of staff from all levels and regions met at Gull Harbour, Manitoba to discuss the new management philosophy; a group of managers met at Quebec City for the same purpose. These two groups generated fifteen corporate initiatives. These are described in the booklet "Recognition and Rewards in EIC", which was distributed to staff in the spring of 1988. Annex E of this booklet describes no fewer than 47 ways to recognize and reward employees. Here are seven of them:

20. Letters of thanks for dependability are sent to employees who have used very few sick days.
21. Letters of thanks received from clients are distributed to staff.
22. Letters of congratulation are sent to employees on completing their probationary period.
25. Copies of letters of thanks received from clients for employees service are circulated to staff in the office or unit.
29. Profiles of employees and/or stories of good jobs or accomplishments are submitted to newsletters or regional newspapers and, where appropriate, local media.
30. The names of the author and contributors are clearly displayed on reports and documents.
47. Meritorius staff are given opportunities to travel and represent their region, office or branch at meetings, etc.

A review of corporate progress on recognition and rewards took place in 1989. A group of 35 employees representing most levels and groups convened at White Point Beach, Nova Scotia for a day-and-a-half of focused discussions on their experience with recognition and rewards over the previous two years. They made recommendations on fine tuning the system.

EIC decided to increase emphasis on teams and teamwork, rather than on individual efforts, and to concentrate more on recognition and appreciation rather than on monetary rewards. It agreed that local managers and staff should have a greater role in shaping incentive programs. EIC also acknowledged the need to better publicize the programs.

An interesting point emerged from the discussions: people at EIC thought that providing good service to *both external and internal clients* should merit reward, since the quality of service EIC employees provide to each other

ultimately affects its external clients. Consequently, a working team may be nominated for an award based on a nomination by either internal or external customers.

Awards for team service excellence may be given to recipients who *nominate themselves*. In all cases, nominations are reviewed by a national selection panel whose members represent a cross-section of managers and staff. Other awards are based entirely on peer nomination. Local managers can use operations and maintenance (O&M) funds to help people on their team *celebrate each others' successes*. Furthermore, subordinates may nominate their managers as long as the managers meet the standards set out in the "Handbook of Managerial Competencies".

In addition to these structured programs, EIC managers can reward their employees in informal ways — for example, by treating them to dinner or helping them get a special piece of equipment for the office. If central agencies seem to be standing in the way, managers are advised to negotiate their way around any barriers.

EIC believes strongly in publicity. Its Public Affairs group seems to be good at using several ways to communicate with employees, including desk drops, mailers with paycheques or direct deposit statements, posters, newsletters, videos, and reminders from senior management expressing support for incentive programs. EIC communication strategy will include supportive tools for managers, such as handbooks that set out incentive policies and guidelines and best practices for recognition and rewards.

If one of the units at EIC does something noteworthy, they are held up as a model for others through internal publicity. EIC has made a concerted effort to create a culture in which employees feel valued and appreciated. The department seems to be making considerable progress toward achieving the goals they set for themselves in their recognition and rewards programs.

Lessons from Statistics Canada

Other government bodies have been less fortunate. **Statistics Canada** recently tried to set productivity targets, rewarding employees with extra days off for exceeding their quotas. The program began in July 1988; about forty clerks were involved in the voluntary, collective incentive plan.

The campaign did produce some startling gains: production levels in some workgroups rose as much as 120 per cent. A Carleton University professor who evaluated the effort found that employees in the program reported less stress than their counterparts in other departments. Participants rated the highest amongst those surveyed in terms of job satisfaction and loyalty.

Their union, however, declared that the plan wasn't covered by the collective agreement. Statistics Canada management thought the program could be subsumed under the leave-granting clauses in the agreement. The Federal

Court of Appeal ultimately found that this clause was "not intended by the parties to permit the unilateral creation of a sophisticated scheme relating to incentive-based compensation."

Although management should have squared things with the union at the outset, they still deserve credit for taking the risk. Moreover, the setback may only be temporary. The program hasn't been abandoned: management is currently discussing possible solutions with Treasury Board.

Finally, we come to two "demonstration projects" in the U.S. Federal Public Service. (Gatto, 1990) The first case involves the **U.S. Navy's Public Works Centre** in San Diego, where a small bonus — $50 per employee per month — was enough to boost productivity by 22 per cent over a seven-year period and reduce administrative leave. The navy now plans to extend the bonus pay policy to its 12 public works centres across the United States.

The second case involves the **U.S. National Aeronautics and Space Administration** (NASA) where monetary benefits from changes made to the employee suggestion program rose from $562,000 to $3,504,000 in less than a year. Cash awards paid to employees totalled $61,000. NASA also established employee problem-solving teams. There are currently more than 100 such teams in the agency operating on a voluntary basis and conducting small group consensus and goal-setting exercises. Even contractors are encouraged to join these teams because NASA recognizes the *interdependence of all interested parties* in achieving agency goals.

There are many other *ad hoc* incentive programs in U.S. government agencies. For example, the **Internal Revenue Service** has incentive schemes in each of its 10 service centres. The schemes maintain a pool of money to motivate employees to improve productivity. Both permanent and seasonal data entry operators participate, and targets are negotiated between managers and employees.

There are continuing problems, of course, in all of these gain-sharing and incentive programs. A more formal, integrated approach might work better than the existing patchwork one. In fact, legislation has been proposed to introduce a government-wide productivity improvement program. Current demonstration projects are acknowledged to be successful and it's estimated that a government-wide program could save the Federal Treasury $10.5 billion over three years.

6. All Banners Flying: Visibly Acknowledging Performance

When it comes to acknowledging individual performance, Performance Review and Employee Assessment (PREA) has perhaps received the most attention in recent years. Everyone has a lot to say about the shortcomings of the system. We all know it's a key factor in public service malaise. The central agencies have been accused many times of being major villains in this area.

PREA comes only once every 12 months, but managers must skilfully communicate their expectations to employees throughout the year. They must be able to monitor and coach employees, and to use the appraisal appropriately. This assumes, of course, that they are dealing with average or above average performers. That's tough enough, but what do you do about *sub-average performers*? Managers face a much greater challenge dealing with unsatisfactory work and handling disciplinary situations.

Another issue is **organizational performance**. Managers clearly need new and better skills for recognizing and visibly acknowledging the good ideas, best practices, innovations, etc. that come from specific workgroups and the organization as a whole. This issue goes far beyond PREA.

The Task Force on Workforce Adaptiveness made recommendations that address the first two issues. We can expect, therefore, that major steps will be taken to at least make PREA a better way to communicate. There will be mandatory PREA training. Departments will explore non-traditional methods of assessing employees. Some may decide to use subordinate feedback on a manager's performance. Recognition will increasingly be given to managers who use PREA most effectively.

With expected changes in legislation, supervisors will find it easier to deal directly with performance problems. This new responsibility will be backed up by comprehensive training in the use of probationary periods, and coaching and interviewing techniques. Negotiated settlements could become commonplace.

Some managers have always dealt effectively with unsatisfactory performers:

> I have done it [dismiss people] by introducing rigorous and fair performance evaluations. One can organize oneself to demote or replace people . . . I've never had a grievance, but it's absolutely unacceptable if managers tell me that employees are poor performers and employees think that the managers think they are good performers. (Brodtrick and Paton, 1982)

There are, unfortunately, far too many instances where employees:

- needed effective counselling and didn't get it;
- could have been rehabilitated, but no action was taken; or
- were legally reinstated when they should have been fired.

Of course these mistakes have profound effects on the morale of both affected employees and their colleagues, not to mention the managers involved. This state of affairs has to change, and it will. Managers will need to rely on a workable PREA policy based on shared organizational values. One senior manager said:

> There must be ways that you could provide continuity of tenure without encouraging invidious bad performance on the part of public servants. There must be ways to protect the well-being of public servants without denying the managers the disciplinary rights that are required to maintain the most minimal discipline. . . Don't tell me that these things cannot be done. They require great courage and great strength of character but we can do it. (Brodtrick and Paton, 1982)

A recent survey (Harwood, 1989) revealed some of the strengths and weaknesses of performance appraisal systems for unionized employees in 14 organizations, including Transport Canada, Canada Post Corporation, the National Capital Commission, Atomic Energy of Canada Limited and Computing Devices. The survey showed that some of these organizations provide excellent instructions to supervisors on how to conduct the appraisal interview and complete the appraisal form. Some of their manuals also reflect very comprehensive policies that leave few questions unanswered — from issues related to probationary employees to the review process. In some cases, there are extensive instructions to managers on how to prepare employees for interviews, how to avoid various kinds of rating errors and how to deal with performance problems. But relatively few of the organizations reviewed have specific policy statements on linking performance appraisal results with firing.

Some policy manuals have much to say about the importance of performance appraisal, how to establish and communicate expectations, and how to coach employees, especially problem employees. In some organizations, PREA is more than just an administrative exercise and managers are evaluated on their ability to carry out this important task. Some organizations also conduct annual management audits of all aspects of PREA. Apart from the multitude of technical considerations involved in performance appraisal, the best organizations give ample consideration to the *philosophy of appraisal.*

Let's look at some specific cases. Over the past five years, the government's contribution to the budget of **Atomic Energy of Canada Limited** (AECL) dropped from 80 to 50 per cent. AECL has had to restructure and develop a new management philosophy as well as new ways of communicating with employees.

AECL has experimented with an **upward feedback system** whereby employees can assess their managers. (Gibb-Clark, 1988) Employees anonymously complete questionnaires on their managers' performance and the data is processed by a third party. After reviewing this feedback, managers are encouraged to meet with staff to discuss the evaluation. Although some people have complaints, this process seems to be a valuable way of enhancing communication. Not all organizations will readily embrace this method; it's up to each manager to consider it's merits. With regard to senior managers, the PS 2000 task force *does* recommend the upward feedback method. If done properly, it's likely to create far better communication in the culture of the public service.

In a less controversial sphere, some public service organizations are better at performance appraisal than others. At **CMHC**, employees generally think their job expectations are clear and that the performance appraisal system is fairly applied. Employees also think the corporation has clear performance yardsticks and that there is a direct connection between individual performance and compensation. (CCAF, 1990)

The **Saskatchewan Public Service** is another example of best practices. (Public Service Commission, 1990) Their PSC has been working for three years to create a better performance management system. Its efforts exemplify another theme in this report: that of exploring different perspectives and exploiting information from diverse sources.

A Human Resource Advisory Committee was formed at the beginning. It consisted of directors of human resources from larger departments. Among other things, this group provided a sounding board and an ongoing focus group for the project. A series of "visioning" workshops developed ideas on performance appraisal. The latter were approved through the Executive Programs Committee, comprised of senior deputies and chaired by the Deputy Minister to the Premier. Significantly, the ideas were also approved through the Deputy Forum, a group of deputies and associate deputies, as well as through Cabinet. (The Chairman of the PSC solicited comments on PREA from the most senior levels of government.) In addition, the Executive Director of Staff Development held one-on-one interviews with all deputy ministers on issues related to staff development, including appraisals.

This program, "Coaching for Results", required several changes in corporate culture. Departments were expected to have a very clear mission — one that would inspire a set of objectives, which in turn would make it easier to set performance standards. Employees were empowered to take responsibility for the process. The Saskatchewan PSC ultimately realized that the new appraisal system could be successfully implemented only if it was *owned* by the departments, and not seen as a just another central agency project.

7. Less Travelled Roads: Exploring Different Perspectives

"Where all think alike no one thinks very much."

Arthur Bloch

In current management literature, adaptive entities show a trend toward exploring different perspectives. Organizations are no longer finding it enough to hunker down in their own specialized niche, relying on traditional ways of predicting change. More and more, organizations have to:

- practice "cross-functional thinking"; that is, encourage communication across and within divisions; and
- build coalitions and partnerships with people outside of their organization.

In adaptive organizations, managers don't want flatterers and sycophants for subordinates. Effective managers (leaders) go out of their way to encourage employees at every level to express their opinions freely. (Kiechell, 1990) Unless employees can speak their minds on a variety of issues, senior management may miss out on a lot of good ideas and forfeit significant opportunities to break into new markets, better serve customers and manage change effectively.

Coalition-building in the private sector is usually an economic necessity; in the public sector it's more a matter of intelligently using scarce resources through effective communication. Strict departmental boundaries hinder communication. Public service managers need to know what has worked in other departments; they need to be in constant touch with their colleagues elsewhere. (This is, in fact, one of the objectives of this guide.) And they should be aware of what's happening in the fast-moving private sector.

Golembiewski (1979) says public institutions have to move away from a *departmental* orientation toward a *system* orientation, and from *power-based solutions* to *task-based solutions*. Cross-functional thinking and coalition-building are elements in the four cases that follow.

In the **RCMP Property Management Branch** (OAG, 1988), evidence of adaptive thinking can be found as early as the 1970s.

The RCMP effectively exploited the architectural and engineering expertise available at the Department of Public Works (DPW) in a long-standing joint project — a sort of coalition. The RCMP unit's standard designs were developed in concert with DPW. Any changes in plans were communicated regularly to DPW as they were made. Despite the RCMP's unique culture, managers evidently felt they had something valuable to learn from outsiders.

Labour Canada offers another example of an innovative public-private sector relationship that paid off. Its Program for Older Worker Adjustment (POWA) provides long-term income support to workers 55 years and older who are

victims of permanent plant closures. Labour Canada bought a private sector annuity for each POWA beneficiary through a competitive tender process. Under this plan, a private insurance company pays monthly benefits to eligible workers to tide them over until their old age pensions kick in.

This combination of public sector responsibility and private sector capability has been a great success. The savings on overhead costs are substantial and they can be passed on to clients in the form of more generous benefits. Some people say the private insurance industry can deliver benefits more cost-effectively than government and is therefore a superior alternative to traditional in-house delivery systems. (See the *Public Policy Forum Newsletter*, Summer 1990, p. 8)

Another interesting case is that of the **Department of Supply and Services** (DSS), which is trying to streamline its procurement process. Officials from DSS have met with representatives of the Montreal Chamber of Commerce and Board of Trade to exchange information about federal procurement policy. Its efforts have won praise from major suppliers like Hewlett-Packard.

In the **Japanese Public Service** (Borins, 1986), many bureaucrats belong to informal study groups that discuss policy problems of common interest with journalists, academics, businessmen and politicians. Cross-fertilization of ideas also takes place *within* the public service; managers know that other departments may have a legitimate interest in the spillover effects of their policies and they keep in touch. In fact, the Japanese have something called a Cabinet Secretariat composed of 46 people who act as trouble shooters. Their job is to organize interdepartmental committees to examine policy spillovers and help different organizations agree on issues of mutual importance. They deal with the effects of one department's proposals on other departments, jurisdictional fights over policy ownership and any policy problems that *all* departments want to avoid. The secretariat functions best when it can set deadlines for interdepartmental agreements.

Although the Japanese system places excessive importance on consensus, the important point is that *different perspectives are usually taken into account.* There is coordination, not competition.

There are many examples of this kind of thinking and of these kinds of initiatives in the private sector, arising most often from economic necessity. But the federal public service can learn from this. It can also learn from the experience of municipal governments, which do a lot of networking.

Exploring different perspectives can lead to better service to the public. And serving the public well is possible only when:

> . . . [there is] a parallel and complimentary reduction of the solitude among departments at the administrative and policy formulation level, both in Ottawa and the field. The vertical, hierarchically organized, water-tight compartments of departmental jurisdiction impede

> responsiveness and narrow the scope for significant change. Competitiveness must be reduced and cooperation increased. (Rawson, 1984, p. 607)

Officials in many different enterprises are beginning to see the value of visiting their collateral branches and regions, getting divisions to work more closely together in different ways. The recent rash of corporate mergers and acquisitions is also, in a way, a form of coalition-building.

Public service organizations must also become more cross-functional and build coalitions with external enterprises. As Rawson says, ". . . greater fusion of direction should not be beyond our creativity, wit and sense of responsibility." (p. 608)

8. Whose Side Are You On?: Improving Customer Service

The following view of the public service is still widely held:

> . . . public servants are [seen as] pension-preoccupied, colourless, word-dancing, risk-avoiders whose questionable skills and obscure reporting lines warrant reduced numbers and less pay. (Rawson, 1984, p. 606)

As Rodney Dangerfield might say, the bureaucrat gets no respect. Even though:

> The ice breakers break ice and the telephones work. But the public perception remains, and we are duty-bound to listen, to question our performance, to improve our systems and to modify our methods of operation. (Rawson, 1984, p. 607)

Can we afford to make our public services more "user-friendly"? Can we afford not to?

"Customer service" is both the catch phrase and raison d'être of a growing number of effective organizations. Marketplaces are changing: competition is stiffer and customers are more exacting. Greater *responsiveness* from organizations is both demanded and expected. Organizations also have to pay more attention to their image, especially in light of environmental concerns. More and more organizations are conducting customer satisfaction surveys and revamping methods to solve the more glaring deficiencies.

Whose side are you on, anyway?

Bureaucracies can be maddeningly indifferent to the needs of the public they are supposed to serve. The evidence is too striking to be ignored. A notorious example: the Love Canal controversy in the United States. In 1976 residents of Niagara Falls, N.Y. discovered that their grade school, its playground and some of their homes had been built over a former toxic waste dump.

Public agencies like the County Health Department told the affected homeowners not to worry. But people were suspicious. They brought in experts who found a relationship between the toxic waste and the high incidence of birth defects and serious health problems among area children.

The New York State Department of Health refused to acknowledge this evidence. The federal Environmental Protection Agency (EPA) ultimately admitted that there was a problem but took no action. The Federal Disaster Assistance Administration was also reluctant to respond, fearing that their intervention might set a precedent for future toxic waste cases.

Residents became so frustrated that, in 1980, they took two EPA bureaucrats hostage. President Carter had to intervene. He visited the area and arranged for more than 700 families to be relocated. But this was *four years after* the contamination was discovered. People were left with the unmistakable

impression that the security of standard operating procedures was more important to the bureaucracy than the health of citizens.

Community groups represent public service customers and they may often have a good case to present. But public servants find it easy to hide behind a screen of anonymity and neutrality. There may be no strict legal obligation for managers to consult their public constituencies, but there may be very good moral and political reasons. You must use your best judgment.

In contrast, effective private sector organizations are intensely interested in what their customers think about their products and services. Peters maintains that service is "on average, so bad that a barrage of tiny positives can overwhelm the customer and the competition." (p. 88) But mere rhetoric won't do the job. Many organizations harp on the necessity of getting "up close and personal" with their customers, but not all of them manage to.

Therefore, it's important to have some objective way of *measuring* customer satisfaction. You should do this frequently and it should ideally be handled by a third party. Like the products of an organization's internal periodic feedback mechanisms, the results of customer service assessments must be widely shared. Summaries of customer complaints (correspondence received by all field offices) can, for example, be made available to all employees. Proper handling of service problems keeps your customers happy and loyal.

When an employee, work group, branch or division excels in serving a customer, this should be visibly acknowledged and reinforced. Adaptive organizations go even further: the job descriptions they write make it clear how their employees should treat customers. In other words, "motherhood" statements about customer service are less important than the widespread knowledge that promotions and pay bonuses depend on good service.

The **U.S National Commission on the Public Service** emphasized that government must become more responsive to customers. For example, ". . . instead of making people fit government schedules and locales, government must fit people's needs. [It] must abandon the old notion of Monday to Friday, . . . 9 to 5." (Newsletter of the U.S. National Commission of the Public Service, March 29, 1989, p. 4)

Getting to the destination

In the public service, it's not enough to measure performance by adherence to process and procedure, or by the number of meetings attended, memos written, staff hired, etc. These statistics are the benchmarks of a less adaptive culture. Process is still important, but after PS 2000 the *product* (or outcome) of your labours will be far more significant.

Certainly some departments and agencies have begun to focus on results. A **CMHC** client on the West Coast, for example, praised CMHC guidance in a real estate deal: "You cannot fail. They teach you, they help you, and they run interference for you. They will not let you fail." (OAG, 1988, exhibit 4.1)

In 1989 the **Institute of Public Administration of Canada** (IPAC) launched a new award for "Innovative Management" to recognize organizational achievement in the public sector. The theme for the first annual award was service to the public. There were 57 entries, which suggests that many departments and agencies think they have taken significant strides in this direction.

Employment and Immigration Canada (EIC) now stresses the importance of giving good service. It has tried to develop a bottom-up, collective, decision-making process to generate quality of service objectives, standards and guidelines. Managers and staff were asked to come up with a manageable set of performance measurements to reconcile EIC's goals with the requirements of central agencies. Moreover, one of the managerial competencies (important in both recruiting and employee evaluation) is the ability to keep a strong service orientation. Managers may, for example, be expected to establish a quality of service training program for all employees in their work unit. They are also expected to establish and maintain a variety of client feedback systems. EIC has also taken a stand on the effective management of technology (keeping computerized records of clients, for example) and the delegation of power and accountability to the client contact level.

At EIC, different client groups are ranked in order of need. Actions are taken accordingly; that is, individual Canada Employment Centres analyze their own labour market and plan their own local strategy while trying to conform to the overall national service philosophy. Everyone at EIC who deals with clients is aware of this philosophy. EIC has also undertaken formal client surveys to find out if people are happy with the service they get. "Outcome measurements" are intended to garner important statistics. *Results, rather than activities, are the bottom-line indicators of organizational performance.* Outcome measurements determine whether clients find jobs faster with or without EIC help or whether jobs are better-paying or last longer when clients don't have EIC help.

EIC's efforts haven't gone unnoticed. A presentation on service made by a senior EIC official at an OECD conference in 1987 was very well-received by delegates from participating countries. The Portuguese Public Service asked EIC officials to address one of their major workshops and the New Zealand Public Service also applauded EIC's achievements: ". . . The Canadian process was a painstakingly planned, well orchestrated, integrated and delivered, new way of doing the work of the CEIC."

Among private-sector organizations, **IBM** stands out as a service expert. IBM recently created a quarterly award called "Think Customer" that recognizes employee commitment to customer service. IBM's internal magazine, *Directions*, publishes company anecdotes showing how employees successfully responded to customer needs. Performance evaluations also reflect how managers and employees treat their customers.

IBM even has a special system called "blueprinting" in which all customer service encounters are recorded along with factors that affected the quality of each encounter. IBM uses it to pick out service problems and correct them. One good result: the company's product return response time has diminished from several weeks to a matter of days.

Significantly, employees are also encouraged to improve the service they provide to each other. Without this kind of integration, it would be far more difficult to offer a team-based, cohesive level of customer service.

Client orientation within the organization

Communications Canada also illustrates good *internal* client service. In 1988 the department submitted a joint report with the Public Service Commission (PSC) to its Deputy Minister and Senior Management Committee. Their goal: to make staffing and related administrative processes more efficient and effective. Of the 26 recommendations approved, one was the decentralization of certain personnel services to the sectors.

The Management Practices Branch evaluated the impact of this decentralization. (Communications Canada, 1988) An extensive questionnaire was used in each of 77 personal interviews with internal clients (managers in the regions).

How do you give consistently good personnel service at Communications Canada? Survey results showed how it could be done:

> After determining respective duties with management, provide managers with expert advice throughout the process while ensuring adherence to staffing and classification principles *without interfering with or hindering the authority of managers required to meet operational objectives*. (Communications Canada, 1988, p. 9)

Other elements of good service mentioned were, in order of frequency: proactivity, the ability to provide several alternatives and meet commitments, flexibility, a sense of priorities, a positive approach and analytical capability. (Communuications Canada, p. 9)

The results of the Communications Canada audit showed that managers were quite satisfied with the new staffing assistance system. Decentralization had led to a significant improvement in turnaround time. Half the managers attributed their satisfaction to the attitude of personnel services staff, who had a greater awareness of the needs and priorities of their internal clients (the managers) and the new structure.

Department personnel advisors said managers now saw them as team members. Managers in turn (64 per cent) appreciated the greater availability of advisors after decentralization. On the question of balance between service and control, 89 per cent of the managers were happy with the strong leaning toward service. They thought that decentralization had made the personnel advisors "... much more attentive to the managers' needs, they show creativity and flexibility in their recommendations, they offer a wide range of possible alternatives and they greatly facilitate the managers' tasks." (Communications Canada, 1988, p. 7)

Management has become more open and managers appear to have more confidence in the advisors; in turn, personnel advisors have a better appreciation of managers' needs. On the downside, about 60 per cent of the advisors reported a substantially increased workload since managers began to call on them.

The report concluded that, although some people in the department were weary of evaluations, the positive survey findings motivated employees.

Quite often, departments are reluctant to deal with a central agency in matters like staffing because of previous bad experiences. Instead they use internal or external resources that already work for them. *They go where they usually get the best service, regardless of formal policy.* We may see even more of this tendency in the future.

A central agency shapes up

The **PSC** is currently taking steps to act on the results of a 1988 attitude survey that indicated it had to improve its service. The commission consequently created a "Focus on Service" task force whose members are consulting with PSC employees and clients to:

- identify the significant factors influencing service quality;
- identify successful PSC practices; and
- get suggestions for enhancing service (the best will receive awards).

The task force asked a cross-section of employees some key questions about service:

1. What are we doing that should be continued?
2. What are we doing that should be stopped?
3. What are we not doing that should be started?

4. What do we do that should be changed?
5. What is stopping us now from doing the best possible job?

In a companion exercise, the task force will also solicit the views of external clients.

This diagnostic activity will result in a report on overall service. The second step will be the formulation of proposals for action; these recommendations will be discussed at the Fall 1991 conference of PSC's Senior Management Committee.

Taking initiative

The **Minnesota Department of Labour and Industry** (PSC Review Directorate, 1990) illustrates how service to external clients can be improved. Responsible for worker health and safety, the department has had to deal with an increased rate of work-related injuries. New health and safety legislation also made organizational change inevitable. The agency had to move from a reactive enforcement role to a *more active, initiating role* (as did the Foreign Investment Review Agency in Canada when it became Investment Canada). The transformation was effected by two senior officials with critical support from the agency's head.

Strategies for change included re-training and re-educating people at all levels of the organization, modifying reward systems to encourage innovation and putting on celebrations designed to create enthusiasm for the new way of doing things.

The department started working harder to *anticipate*, rather than just *react to*, its clients' needs. Frontline employees are in the best position to understand these needs and they usually have a lot to say about how policies and structures affect the quality of their work. The department acknowledged this by letting employees participate in designing its future.

No organization can please all of its stakeholders all of the time. Consider the case of **Canada Post**:

You Win Some, You Lose Some

The hostage-taking

When postal service to a small village in British Columbia was reduced, local customers were angered by what they saw as Canada Post's lack of concern for people in remote areas. When a Canada Post official visited the community and tried to explain the corporation's actions, his vehicle was seized.

Flamingos for Canada Post

The magazine *Reader's Digest* had 149 pink flamingos installed Monday on the lawn of Canada Post's headquarters on Riverside Drive at Heron Road. But the 1.7-million circulation magazine said it wasn't "giving the bird" to the oft-maligned crown corporation – it was offering congratulations.

Each flamingo represented one of the $149 million in annual profit that Canada Post recently announced. Ralph Hancox, president of Reader's Digest Association Canada Ltd., said in a statement that Canada Post deserved praise for "significant improvements" in its relationship with customers, employees and the general public since becoming a crown corporation in 1981.

He said he hoped the recognition will encourage continued improvement.

– *Ottawa Citizen*, Aug 1, 1990

9. An Ear to the Ground: Periodic Feedback Mechanisms

Organizations that effectively accept and manage change engage in regular self-scrutiny. They know they can't give their customers good service if employee morale is bad. So they make a point to find out what their staff, as well as their customers, are thinking.

Surveys and climate reviews give decision-makers an objective way to discover what is contributing to or inhibiting higher performance. These investigations must not degenerate into witch hunts; their role should be entirely constructive.

Climate reviews evaluate key issues like communication, teamwork, role clarity, motivation, organizational image, morale, problem-solving approaches and attitudes to change. **Surveys** can be used to assess working conditions, job satisfaction, or even specific policies and programs like PREA.

All organizations should undergo a regular, comprehensive and objective self-appraisal. Some wait for auditors to do this — though auditors, in most cases, have a very limited mandate. Others (the adaptive ones) take the initiative, accept the risk and proceed with a more rigorous examination. A good analogy to the survey is the annual medical check-up: it shouldn't be put off until a problem develops, it should be scheduled *before* something goes wrong. Don't keep waiting for the "right" moment. Why not do it now?

And there's no point in doing it unless your organization is truly committed to an unflinching self-assessment, with everyone accepting responsibility for improving the organization's (and their own) performance. Involve *all* employees, not just managers. Establish ground rules on anonymity and on feedback. Use carefully selected consultants, but don't depend on them for the solutions. Consultants are facilitators, not content experts. Involve internal consultants as well; they will be critical to getting everyone working together.

Make sure there is complete, consistent, systematic and simultaneous feedback to all interested groups. Hide nothing. Don't be paralyzed by bad news and don't bother blaming the central agencies for your inability to cope. Start action-planning workshops where employees can have their day in court and where they can propose reasonable improvements. Set up task forces to implement the plans of the more adaptive employees; as managers, you must be a part of their efforts.

Remember, the survey (or whatever feedback tool you use) is only a means to an end — not an end in itself. If you just collate the resulting data and avoid doing anything about it, you will lose credibility. After a reasonable time, survey again to assess your progress. Celebrate milestones. Keep people focused on the *opportunities* the survey uncovers as well as the problems.

Properly done, a survey shows the depth of your commitment to improving the organization, and it encourages employees to make a similar commitment.

If you fear a rebellion by your already survey-weary staff, you may have to be a little creative. Find out how other adaptive organizations have overcome their employees' questionnaire phobia. Did they have a more positive culture to begin with? Was their need for self-examination more pressing? Were their leaders strongly committed to self-analysis? Maybe their methods can work for you too.

CMHC is an example of a public sector organization that subjected itself to comprehensive self-analysis. It was the first Canadian corporation to use the Canadian Comprehensive Auditing Foundation's effectiveness reporting framework in a major review. The results of the review were provided to the Board of Directors and then submitted for independent audit. (Future monographs of CCAF's Applied Research Series will include other case studies prepared by government organizations that used the effectiveness reporting framework.) (CCAF, 1990)

The framework consisted of 12 attributes of effectiveness. Several correspond to the characteristics of adaptive organizations already discussed in this report:

- **management direction**: clear, well-understood objectives;
- **acceptance**: the extent to which customers for whom a program is designed judge it to be satisfactory;
- **responsiveness**: the ability to adapt to changes in markets, funding and technology; and
- **work environment**: the extent to which the organization provides appropriate opportunities for development, and promotes commitment and initiative. (CCAF, 1990, Appendix 1)

The results of CMHC's self-examination in these areas have already been discussed under previous themes. But the *process* is also instructive. Managers were cold to the plan at first. They were uncertain about the benefits and apprehensive about how much effort they would have to put into it. After all, this wasn't just another independent auditor coming in to ask questions. Managers had to devise specific criteria themselves and have them approved. They had not only significant responsibility but also significant control. There was also a great deal of consultation between managers and the auditing firm.

Critical success factors for each of CMHC's major programs and functional areas were developed. They showed what had to be achieved in each area to contribute to the organization's total success. (For a summary of the 14 management briefs on what they thought these success factors were, see CCAF, 1990, Appendix 2.) This was a major undertaking, considering that CMHC is involved in seven different lines of business. It's the largest Crown Corporation, with $9 billion in assets and revenues of $1 billion annually.

A variety of techniques were used. For example, corporate managers had to challenge each other; their suggestions were critically examined by people from other disciplines. This gave the whole process an integrity it might

otherwise have lacked. Once the exercise was completed, managers agreed that CMHC's "self-challenging culture" made it easy to achieve this integrity.

The CMHC exercise also incorporated the results of a Human Resource Climate Survey initiated in 1988. The participation rate for this survey was 88 per cent. Compared to the other companies, CMHC scored average or above average on virtually all 19 core factors. The Climate Survey is considered a key responsibility of the Vice-President, Human Resources. It provides managers with: ". . . a comprehensive assessment of . . . current strengths and weaknesses as seen through the eyes of employees and establishes a quantitative baseline for measuring and documenting . . . progress in Human Resources Management." (CCAF, 1990, p. 31)

CMHC managers proposed the following criteria for an effective Human Resource Survey:

- It should be developed according to a recognized methodology and includes critical dimensions of organizational effectiveness.
- It should be administered on a cyclical basis.
- Appropriate communication and survey administration ensure a high response rate.
- Results and their follow-up must be integrated into the ongoing management process.
- The report should include comparisons with other companies and/or previous CMHC surveys.
- Results are communicated to employees.

CMHC implemented an action plan to deal with the problems highlighted in the survey. Focus groups from all regions and sectors will recommend corrective action. Could this sort of feedback mechanism have anything to do with the fact that 55 per cent of CMHC's employees thought it was one of the best places to work and only 4 per cent had anything unfavourable to say? Moreover, 67 per cent said that if they had to begin again, they would still work for CMHC.

Adaptive organizations *take control of events*; they don't let themselves be manipulated. CMHC has done this in several ways. As early as 1984, the corporation responded adaptively to the need to transfer its social housing programs to provincial housing authorities. CMHC had to negotiate several operating agreements for very different programs. A group of employees representing all affected areas met briefly every morning to review progress, discuss issues and assign tasks. Minutes of all team meetings were kept; a milestone was acknowledged (the one hundredth meeting) and they received an award for successful performance.

In 1986 the **International Development Research Center** (IDRC) began a 10-week period of self-examination to assess its strategy and direction. The president told employees that it was time for more "down-and-out"

management and less dependence on higher authority. Working groups were formed to discuss issues like decentralization, training and communication. Many found the exercise inspiring. A renewed mission statement was produced; employees were more aware of the need to be strong leaders and not depend on higher authority. (See also the discussion of Communications Canada's survey in the section on Client Orientation.)

The **Department of Fisheries and Oceans** (DFO) has an interesting way of getting employee feedback. At the conclusion of its July 1990 conference exploring the implications of "Beneath the Veneer" (the report of the Task Force on Barriers to Women), the 163 participants were asked to make recommendations. About 110 were submitted. These appeared in the published proceedings of the conference. (DFO, 1990) Readers of this document are being asked to check the box beside each recommendation that they support and send copies of the pages to the Communications Directorate. The data should be consolidated and presented in a future publication, permitting both concerted endorsement and focused action planning by a panel of employee representatives.

Periodic feedback mechanisms can take many forms — from a comprehensive survey of employee attitudes to very unstructured forums. Effective organizations often use several methods of self-diagnosis. The **U.S. National Commission on the Public Service**, which is analogous to PS 2000 (Volcker, 1989), had five task forces and invited comments from various outside entities, including the Centre for Excellence in Government, universities, corporations and interested individuals. One of its recommendations was the establishment of a permanent independent advisory council to monitor the state of the public service and make recommendations for improvement.

Canadian examples of organizational self-analysis include government-wide surveys (Zussman) and conferences like those set up by APEX. Public servants involved in groups like the Public Policy Forum are obviously interested in how their department is viewed by the private sector and welcome feedback from business people.

There are, of course, countless private-sector organizations that regularly conduct formal surveys to gauge both internal climate and external corporate image. Peters (1987) calls these surveys "listening devices". They are powerful tools in the right hands. IBM, for example, spends lavishly on questionnaire-based assessments and even uses the results to evaluate managers. They also act on the data — pronto. Once employees in a particular office have been informed of the survey results, they can usually expect a visit from a headquarters team. Because employees know the survey brings action, they take it very seriously. A public service manager who wants to do a survey had better be committed to doing something about the findings. Consider one of the corollaries to Murphy's Law: "If you wait, it will go away — having done its damage."

More to Think About

This section is a mixed bag of ideas, in no particular order, emerging from analysis of best practices, readings, etc.

1. Read Tom Peters' provocative book *Thriving on Chaos*. Though most of his cases and prescriptions are from the private sector (U.S. industry), there are many lessons for the astute, open-minded public sector manager. Especially if your organization delivers a relatively visible/tangible product or service to the public.

   Read between the lines: the challenges facing you are really not that different from those faced by many of Peters' managers. You can absorb the spirit of his advice; you can *adapt*, to some degree, the tactics he describes. Keep in mind that legislative constraints are being removed and the climate of the public service is changing. Managers will have more latitude in the future.

2. Review Byrd's *Creativity and Risk-Taking Questionnaire*. Use it to assess your current style and how it may need to be changed.

3. Reread the section "Exploring Different Perspectives". Do you need to do more cross-functional thinking and coalition-building? Keep up-to-date on what's happening in other departments. Senior managers already do this routinely. At lower levels, it's up to individual managers to keep abreast of developments. Things are apt to be much livelier after PS 2000. Even the departmental newsletter can occasionally provide a lead. Can you get your hands on samples of *all* the newsletters of departments and crown corporations? If you're intrigued by a particular initiative, ask the newsletter editor to put you in touch with the right person. Successful (adaptive) organizations and managers are constantly learning from others. Peters (1987) calls it "creative swiping".

4. After PS 2000, the central agencies will have some new roles to play. They can end up being either part of the problem or part of the solution. Their traditional protectiveness must change to a policy of committed assistance. If you work for one of the regulatory bodies (internal audit or review branches, etc.) you should know that letting people take more risks means accepting that they will make more mistakes. Perhaps you can use different yardsticks to evaluate performance. Regulatory bodies should consider the *intent* as well as the *results* of change in any given department.

   Give some thought to copying others' best practices (see the 1988 Auditor General's Report, "Well-Performing Organizations"). Evaluation criteria based on "least cost" must be changed to take social objectives, intent and risk-taking into account. Typically, when managers pursue these objectives and take more risks (while still being evaluated on the

least cost principle) mistakes are made that regulatory agencies tend to see as signs of managerial weakness. Attitudes must change.

5. Managers subject to the review of regulatory agencies (and who isn't?) should welcome constructive criticism. For example, if a consultant or subordinate writes something about your shop or style that you know the auditors will see, don't shoot the messenger. If you can make your case and show you acted in good faith by taking some calculated risks, you will survive. That kind of defense puts you in a better position (in the auditor's eyes) than a raft of excuses or apologies for not always following the rules.
6. Read the PS 2000 Final Reports and the White Paper (Government of Canada, 1990) carefully. Evaluate each recommendation. Ask yourself if you know of anyone who has implemented some of them. For example, is anybody recruiting with the characteristics of adaptive people in mind? Keep track of progress (be a corporate historian). This may bring you and your colleagues unexpected dividends. A year from now, follow-up on the effectiveness of approved PS 2000 recommendations; you may be able to show how your organization made them work in spite of the odds.
7. When you *recruit*, modify your selection criteria:
   - Emphasize the candidate's accomplishments and experience in being part of a change process rather than pedigree (technical qualifications, level, position, rate of advancement in the hierarchy, etc.). The candidate may not have the "legitimacy" you traditionally considered important, but may have other qualities that will be essential — and more valuable — after PS 2000.
   - Review the qualities of adaptive people (described under the recruiting theme). Select those you consider especially important for the level of the position you need to fill.
   - Add other qualities to the profile, if necessary. Develop interview questions based on these qualities; look for indicators that will tell you the degree to which candidates are likely to display these qualities. Versatility, teamwork and creativity, for example, can be assessed in several ways. If you want, seek professional assistance from a behaviourial scientist.
   - You can borrow from other organizations, but keep in mind the distinctive culture of your work group and the culture and values of your department. Do the candidates share these values? Will they adapt to your (evolving) culture, challenge you with fresh viewpoints and be key players in managing change?

   Various organizations, like **Canadian Pacific**, have developed a short list of important characteristics and found creative ways to assess them in candidates. It held a six-month, nationwide series of focus groups

with outstanding employees. The data it collected inspired two types of structured recruiting interview: one for managers and one for rank-and-file employees. Some of the qualities sought included service-mindedness, flexibility, energy and initiative.

8. The references that follow provide important insights into managing change. They may require some translation to be relevant to the public service. Like this guide, they are intended only as one starting point. The rest is up to you.

THEMATIC INDEX

Vision and Values

- CEIC p. 15
- CMHC (1988 survey) p. 16
- DIAND (Deputies' Council for Change) p. 16
- National Parole Board p. 17
- DFO (address of DM to July Conference) p. 18

Leaders as Change Masters

- Apple Computer (Sculley) p. 21
- National Energy Board p. 22

Recruiting Adaptive People

- XYZ Company - Nininger p. 24
- CEIC (Managerial Competencies) p. 25
- PSC (two profiles) p. 26
- PSC/Treasury Board p. 26
- Citicorp p. 29
- Japanese Public Service p. 29
- American Public Service p. 30
- China Lake Naval Weapons Centre p. 30
- PSC p. 30

Empowerment, Risk-Taking and Resource Allocation

- Consumer & Corporate Affairs (Trade-mark Examination Branch: Work at Home Program) p. 34
- CEIC p. 35
- Australian Public Service p. 35
- Communications Canada p. 36
- American Public Service p. 36
- IDRC p. 37
- Communications Canada – Spectrum Mgmt. Sector p. 37
- EMR – Sherbrooke p. 37
- American Public Service p. 38
- Australian Public Service p. 40
- Federal Republic of Germany p. 40
- Japanese Public Service p. 41

Challenging Career Opportunities and Effective Incentive Systems

- CMHC p. 45
- CCA – Office of the Superintendant of Bankruptcy p. 46
- American Public Service p. 46
- Japanese Public Service p. 47
- CCA – Office of Privatization and Regulatory Affairs (incentive plans) p. 47
- Treasury Board p. 47
- CEIC (incentive plans) p. 48
- Statistics Canada p. 50
- American Public Service (agencies) p. 51

Visibly Acknowledging Performance

- AECL p. 53
- CMHC p. 54
- Saskatchewan Public Service p. 54

Exploring Different Perspectives

- RCMP Property Management Branch/DPW p. 55
- Labour Canada (POWA) p. 55
- Supply and Services (procurement process) p. 56
- Japanese Public Service p. 56

Improving Customer Service

- USA: Love Canal p. 58
- U.S. National Commission on the Public Service p. 59
- IPAC p. 60
- CEIC (philosophy) p. 60
- IBM p. 61
- Communications Canada p. 61
- PSC ("Focus on Service" Task Force) p. 62
- Minnesota Dept. of Labour & Industry p. 63
- Canada Post p. 64

Periodic Feedback Mechanisms

- CMHC (Canadian Comprehensive Auditing Foundation) p. 66
- IDRC p. 67
- Fisheries and Oceans p. 68
- U.S. National Commission on the Public Service p. 68

References

Ackerman, Linda. 1988. *Managing Complex Change*. McLean, Virginia: Organizational Research and Consultation.

Australian Public Service Commission. 1989. *APS 2000: The Australian Public Service Workforce of the Future*. Canberra: Public Service Commission

Beckhard, R. and Harris, R.T. 1987. *Organizational Transitions: Managing Complex Change* (Second Edition). Reading, Massachussetts: Addison-Wesley.

Bennis, Warren & Nanus, Burt. 1985. *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper & Row.

Bennis, Warren. 1989. *On Becoming a Leader*. Reading, Massachussetts: Addison-Wesley.

Berman, M.A. (ed.). 1986. *Corporate Culture and Change: Highlights of a Conference*. New York: Conference Board Incorporated.

Betcherman, Gordon, Keith Newton and Joanne Godin (eds). 1990. *Two Steps Forward*. Human Resource Management in a High-Tech World. Ottawa: Economic Council of Canada.

Bloch, Arthur. 1983. *Murphy's Law and Other Reasons Why Thing's Go Wrong!* Los Angeles: Price Stern Sloan.

Bloch, Arthur. 1988. *Murphy's Law, Book Two*. Los Angeles: Price Stern Sloan.

Bloch, Arthur. 1990. *Murphy's Law, Book Three*. Los Angeles: Price Stern Sloan.

Block, Peter. 1989. *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*. La Jolla, California: University Associates.

Borins, Sandford F. 1986. Management of the Public Sector in Japan: Are there lessons to be learned?. *Canadian Public Administration* 1986: 175-196.

Bradford, D. and Cohen, A. 1984. *Managing for Excellence*, New York: John Wiley & Sons.

Brodtrick, Otto and Richard Paton. December 1982. *Quotes: Senior Executives Talk About Management in the Public Service*. Ottawa: Office of the Auditor General.

Byrd, Richard E. 1990. *C&RT (Creativity and Risk-Taking)*. San Diego, California: University Associates.

Canadian Comprehensive Auditing Foundation. 1990. *Reporting and Auditing Effectiveness — The Experience of Canada Housing and Mortgage Corporation*. Ottawa: Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

Catley-Carlson, M. 1989. Innovation — CIDA's Experience. Paper presented at the APEX Symposium on Innovation, Ottawa 1989. Unpublished.

Canada Employment and Immigration Commission. 1984. *Handbook of Managerial Competencies*. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Canada Employment and Immigration Commission. 1984. *Our Philosophy of Management*. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Canada Employment and Immigration Commission, Public Affairs. July 1988. *Recognition and Rewards in EIC*. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Canada Employment and Immigration Commission. 1988. Performance and Career Management: Partners Investing in the Future. Report of the PREA Task Group. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Canada Employment and Immigration Commission, Public Affairs. July 1989. *Internal Communications at EIC*. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Canada Employment and Immigration Commission. November 1989. EIC's Philosophy of Management: Status and Next Steps. Ad hoc paper to the Executive Committee. Ottawa: Canada Employment and Immigration Commission.

Chase, Gordon and Reveal, Elizabeth C. 1983. *How to Manage in the Public Sector*. Don Mills, Ontario: Addison-Wesley.

Clark, Ian B. 1989. Encouraging Innovation in a Government Department. *Optimum* 20-2: 60-73.

Clark, Ian B. 1989. Rewards and Recognition as Motivators in the Public Service. Presented at the APEX Symposium on Innovation, Ottawa, 1989. Unpublished.

Communications Canada. Management Practices Branch. January 1988. *Survey: Decentralization of Personnel Operations*. Ottawa: Communications Canada.

Consumer and Corporate Affairs Canada, Trade-mark Examination Branch. April 1990. *Work at Home (WAH), An Alternative Work Initiative*. Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada.

Fisheries and Oceans Canada. 1990. *The Turning Point: A New Era at DFO*. Ottawa: Department of Fisheries and Oceans.

Gellerman, S. 1990. In Organizations, as in Architecture, Form Follows Function. *Organizational Dynamics* 18: 57-68.

Gibb-Clark, Margot. 1988. Employees Can Comment on Boss. *Toronto Globe and Mail Report on Business* November 26, 1988.

Golembiewski Robert T. 1979. *Approaches to Planned Change, Parts 1 and 2*. New York: Marcel Dekker Inc.

Harwood, Paul de L. 1989. *Performance Appraisal Systems in Unionized Environments: Results of a Survey*. Unpublished.

Harwood, Paul de L. 1991. *Adaptive Organizations and Adaptive People: A Literature Survey*. Halifax, Nova Scotia: Institute for Research on Public Policy (forthcoming).

Hinings, C. and Greenwood, R. 1989. *The Dynamics of Strategic Change*. New York: Blackwell.

Innes, E. & Southwick-Trask, L. 1989. *Turning it Around: How Ten Canadian Organizations Changed Their Fortunes*. Toronto: Random House.

Gordon, M. 1987. *Managing Change*. Ottawa: Supply & Services Canada.

Kanter, Rosabeth Moss. 1983. *The Change Masters*. New York: Simon & Schuster.

Kanter, Rosabeth Moss. 1989. *When Giants Learn to Dance*. New York: Simon & Schuster.

Kouzes, James M. and Barry Z. Posner. 1987. *The Leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Lippit, G., Langseth P., and Mossop, J. 1985. *Implementing Organizational Change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Merritt, R.L. and A.J. Merritt. 1985. *Innovation in the Public Sector*. Sage.

Mohrman, A.M. (ed.). 1989. *Large-Scale Organizational Change*. London: Jossey.

Nininger, James. 1982. *Managing Human Resources: A Strategic Perspective*. Ottawa: Conference Board of Canada.

Odiorne, G. 1981. *The Change Resistors*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Office of the Auditor General of Canada. 1988. *Annual Report*. Ottawa: Supply and Services Canada.

Office of the Auditor General of Canada. 1990. *Annual Report*. Ottawa: Supply and Services Canada.

Office of the Auditor General of Canada. 1983. *Constraints to Productive Management in the Public Service*. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

Organization of Economic Cooperation and Development. 1980. *Strategies for Change and Reform in Public Management*. Paris: OECD.

Peters, Tom. 1987. *Thriving on Chaos*. New York: Alfred A. Knopf.

Privy Council Office, Public Service 2000 Secretariat. 1990. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*. Ottawa: Supply and Services Canada.

Public Service Commission and Treasury Board Secretariat. 1990. *Profile of Public Service Leaders and Managers* Ottawa: Public Service Commission, Treasury Board Secretariat.

Public Service Commission, Staffing Programs Branch. April 1990. *Staffing Consultant Profile* (draft).

Public Service Commission, Review Directorate. June 1990. *Organizational Change: Lessons of Experience*. Ottawa: Public Service Commission.

Pullen, William. 1990. *Managing Change in Government Agencies: A Case History in Organizational Change at the National Parole Board*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Rawson, Bruce. 1984. The Responsibilities of the Public Servants to the Public: Accessibility, Fairness and Efficiency. *Canadian Public Administration* 27: 601-610.

Rawson, Bruce. 1989. Experiments With Innovation — View From the Top. Paper presented at the APEX Symposium on Innovation, Ottawa, 1989. Unpublished.

Sathe, Vijay. 1985. *Culture and Related Corporate Realities*. Homewood, Ill: Richard D. Irwin, Inc.

Schmidt, W.H. and Posner, B.Z. 1986. Values and Expectations of Federal Service Executives. *Public Administration View* 1986.

Sculley, John and Byrne, John. 1987. *Odyssey: Pepsi to Apple ... A Journey of Adventures, Ideas and the Future*. New York: Harper & Row.

Semler, Ricardo. 1982. Managing Without Managers. *Harvard Business Review*, September/October 1989.

Stephens, R. St. G. 1990. Workforce Adjustment, Part B. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Tichy, Noel M. and Devanna, Mary. 1986. *The Transformational Leader*. Toronto: John Wiley.

U.S. National Commission on the Public Service. *Newsletter*. March 29, 1989.

Vogt, Judith F. and Murrell, Kenneth L. 1990. *Empowerment in Organizations: How to Spark Exceptional Performance*. San Diego, California: University Associates.

Volcker, Paul. 1989. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Report of the National Commission of the Public Service. Washington: U.S. Government Printing Office.

Weiss, C.H. & A.H. Barton. 1983. *Making Bureaucracy Work*. Sage.

White, Peter. 1989. Getting the Questions Right. *Dialogue*, November 1989: 14-15.

GUIDE DE LA GESTION DU CHANGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE :

LES VOIES DE L'INNOVATION

le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre

Fonction publique 2000

Juillet-septembre 1990

Imprimé sur
du papier recyclé

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. BT74-1/7-1991

ISBN 0-662-58231-4

FONCTION PUBLIQUE 2000:

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-DOEUVRE

Peter Glynn
Dan Goodleaf
Robert Gordon
Bruce Howe
Martha Hynna
Howard Ladd
Alain Landry
Kristina Liijefors
Jennifer McQueen
Peter Meyboorm
Ken Sinclair
Harry Swain (président)

Ruth Cardinal (Communications)
John Edwards (membre d'office)
Roberta Santi (secrétaire)
Stuart Wightman (coordonnateur)

Remerciements

Plusieurs personnes ont pris part à l'élaboration de ce Guide de la gestion du changement dans la fonction publique : les voies de l'innovation, et l'auteur tient à les remercier pour leur appui et leurs efforts. Au départ, l'initiative appartient à M. Harry Swain, sous-ministre du ministère des Affaires indiennes et du Nord. En tant que président du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre, c'est lui qui a inspiré le projet au début de l'été 1990. Tout au long du travail, son appui, ses conseils et sa compréhension ont été d'un précieux secours.

Ce sont les efforts assidus et la persévérance de M. Stuart Wightman, coordonnateur du projet du Groupe de travail, qui ont permis de rassembler les données pour les exemples concrets. Ses nombreux appels aux représentants des ministères et ses rencontres avec eux ont montré qu'ils étaient très intéressés à traiter des innovations qu'ils avaient introduites et à fournir des données pour une première édition. M. Wightman s'est également occupé de l'aspect pratique de la publication, et ce dans un calendrier serré.

L'auteur remercie également les fonctionnaires qui ont pris le temps pour lui décrire les programmes auxquels ils oeuvraient et qui l'ont ainsi aidé à choisir et à présenter ces exemples. L'importance de ces programmes apparaît bien mieux dans l'échange direct avec les groupes de responsables que dans la lecture de la documentation fournie.

Les suggestions venues du secrétariat de FP 2000 ont été d'une grande utilité, comme l'ont été également les talents de révision de Cecilia Blanchfield et de Norman Bloom, qui ont rendu le guide d'une lecture plus aisée pour un public diversifié. Christine Buchanan s'est chargée du traitement du texte des différentes versions, et plusieurs employés fédéraux ont offert de leur temps lorsque l'auteur leur a demandé de revoir le premier manuscrit. Ils ont fait des suggestions importantes, et ils ont manifesté un appui gratifiant.

Il faut espérer que l'apport de toutes ces personnes a permis de produire un ouvrage offrant inspiration et motivation et qui sera utile dans la gestion des changements qui attendent la fonction publique.

Paul de L. Harwood
Ph.D., C. Psych., C.M.C.

Ottawa, janvier 1991

Table des matières

	Page
Introduction	1
L'exploration d'un nouveau paysage : le changement de la culture organisationnelle	3
Une carte routière pour le changement	7
Quelques poteaux indicateurs : exemples d'organismes publics adaptatifs	13
1. Vision et valeurs	17
2. Sur la ligne de feu — Les chefs, en tant qu'artisans du changement	24
3. L'étoffe du fonctionnaire idéal — rechercher l'adaptabilité	29
4. L'art de commander : attribuer des pouvoirs, courir des risques et affecter des ressources	38
5. Offrir une plus grosse carotte : possibilités de carrières stimulantes et régimes d'encouragement authentiques	51
6. Annoncer la couleur : montrer qu'on reconnaît le rendement	61
7. Hors des sentiers battus : explorer d'autres pistes	65
8. Pour ce qui est d'améliorer le service au client, de quel côté êtes-vous?	68
9. Pour garder les pieds sur terre : l'auto-évaluation régulière	76
Pour nourrir votre réflexion	81
Index thématique	85
Bibliographie	87

Introduction

La première partie du rapport du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre (FP 2000) décrit quelques-unes des caractéristiques essentielles des organisations adaptatives. Dans le cadre des thèmes du leadership et de l'ouverture sur l'extérieur, cette section traite de la nécessité d'une vision, d'une rétroaction (la capacité d'une auto-évaluation), d'une orientation vers le service aux clients et d'une volonté d'explorer, d'innover et de prendre des risques.

La deuxième partie examine d'autres questions fondamentales pour les organisations adaptatives, et pour lesquelles le mandat du groupe de travail permettait de recommander des changements précis à apporter au système. Ces questions sont les suivantes :

- de nouvelles approches en matière de recrutement
- les occasions de carrière
- les mesures d'encouragement à la productivité
- les pouvoirs conférés aux fonctionnaires
- l'affectation des ressources
- l'évaluation du rendement

Le présent guide constitue la troisième et dernière partie du rapport du groupe de travail. Il présente des exemples d'organisations efficaces fondées sur le modèle élaboré dans les deux premières parties. Le guide est structuré en fonction des neuf thèmes énumérés dans la table des matières, et il décrit les «meilleures pratiques», c'est-à-dire comment certains organismes procèdent pour gérer le changement avec succès. Les organisations choisies ont toutes entrepris des initiatives importantes et instructives. Il s'agit pour la plupart d'organisations relevant du secteur public, mais quelques cas appartenant au secteur privé sont également présentés.

La plupart de ces histoires se terminent bien, mais nous examinons également quelques-unes des erreurs qui ont pu être commises, car aucune expérience ne représente un échec total si nous pouvons en tirer des enseignements.

Lorsque nous parlons de «la période d'après FP 2 000» ou de «l'après-FP 2000», nous supposons que la plupart des recommandations du groupe de travail FP 2000 ont été acceptées. Nous nous adressons en premier lieu aux nouveaux gestionnaires de la fonction publique, les gestionnaires d'après — FP 2000 qui, nous l'espérons, se reconnaîtront dans les scénarios. Nous aimerions que ce guide stimule votre imagination, qu'il vous encourage à tenter de nouvelles approches, et qu'il vous incite à entrer en contact avec des gens qui font face aux mêmes défis.

Même si, dans le cadre de ce guide, nous traitons de théorie de la gestion, notre intention n'est nullement prescriptive. Vous n'y trouverez pas toutes les réponses à vos questions. Vous devez découvrir vos propres solutions, celles qui conviennent à la culture et aux modes de fonctionnement de votre organisation.

De plus, ce guide n'est pas complet. Vous avez sûrement connaissance de cas qui ne sont pas présentés ici, et de nouvelles organisations à haute performance font constamment leur apparition dans la fonction publique. Le guide pourrait donc être continuellement élargi, et nous croyons qu'il devrait être complété par des monographies faisant état des suggestions des lecteurs et des nouveaux exemples. Les éditions à venir pourraient également rendre compte des progrès de certaines initiatives et montrer non seulement la mise en oeuvre du changement mais également sa poursuite.

Considérez ce guide comme une carte routière qui vous aidera à trouver votre chemin dans le paysage changeant de la fonction publique.

L'exploration d'un nouveau paysage : le changement de la culture organisationnelle

La **culture organisationnelle** est l'ensemble des convictions, des attitudes et des comportements que les membres d'une organisation finissent par partager avec le temps. Elle se fonde sur deux sous-ensembles :

- les valeurs officielles, par exemple les objectifs déclarés, les manuels de politique, les énoncés de la philosophie de gestion ministérielle, etc.;
- la réalité informelle, c'est-à-dire les forces subjectives et insidieuses qui se développent avec le temps et qui influencent la pensée et le comportement, comme les règles de base non écrites, les lignes directrices non officielles et «la façon de faire les choses ici».

Cette culture se transmet de bien des façons : les communications verbales et écrites, la structure, les systèmes de récompense, même les installations matérielles, reflètent le caractère particulier d'une organisation donnée. Toute organisation possède ses propres histoires, ses légendes, ses mythes, ses rituels et ses symboles. Elle possède également ses propres façons de définir les pouvoirs et les statuts. La culture organisationnelle représente le cadre à l'intérieur duquel les gestionnaires agissent; elle détermine la signification des événements qui se produisent dans l'organisation. Ainsi, les activités comme les fêtes de bureau se justifient parce qu'elles viennent renforcer cette culture.

La culture d'une organisation prend énormément d'importance quand il se produit un changement majeur comme FP 2000. En tant que gestionnaires, il vous faut savoir dans quelle mesure elle devra être modifiée pour que l'organisation l'accepte. Si l'on tente de réaliser des changements importants sans tenir compte de la dynamique de la culture, les résultats peuvent être les suivants :

- aucun changement;
- une simple apparence de changement;
- un changement superficiel;
- un changement à court terme;
- un changement détourné de son but.

Il existe une culture d'ensemble de la fonction publique, et des sous-cultures propres aux divers ministères. À mesure que vous examinez les exemples de changement organisationnel en fonction des thèmes, posez-vous la question suivante : «Quels sont les éléments-clés de notre culture organisationnelle qui doivent changer avant que nous puissions nous engager dans la bonne direction?»

Ce sont les **cultures adaptatives** qui peuvent le mieux évoluer en fonction du changement. Elles peuvent même s'épanouir dans des contextes incertains. En fait, cette faculté d'adaptation est la caractéristique la plus importante des organisations les plus efficaces d'aujourd'hui.

Mais au fait, à quoi donc les fonctionnaires et leurs organisations sont-ils censés s'adapter? Les gens qui posent cette question s'attendent souvent à une réponse précise, du genre : «Vous devez vous adapter à un nouveau système informatisé d'extraction des données.» Mais une réponse plus pertinente est que, de plus en plus, les gestionnaires doivent s'adapter au *changement lui-même*. Les gens adaptatifs, ou les organisations qui le sont, se plient facilement au changement. Mais une adaptation réussie doit être plus qu'une acceptation passive du changement ou une reddition devant lui : l'adaptation doit être active. Après FP 2000, on s'attendra à ce que les gestionnaires prévoient et gèrent le changement, et même qu'ils en soient les déclencheurs.

Ce nouveau paysage de la fonction publique ne surgira pas du jour au lendemain. Il prendra forme avec le temps grâce aux efforts de nombreuses personnes mettant en oeuvre une nouvelle éthique dans leur milieu de travail, et qui ensemble créeront une culture organisationnelle plus flexible et plus efficace. Le progrès se fera grâce à une collaboration tant de la base vers le haut que des échelons supérieurs vers la base. La responsabilité en reviendra autant aux gestionnaires pris individuellement qu'aux membres de la haute direction qui ont pu participer aux premiers groupes de travail de FP 2000.

Le processus de revitalisation engagé par FP 2000 se veut continu. Combien de temps durera-t-il? Certains pensent qu'il faudra au moins dix ans avant de pouvoir constater des changements substantiels. Il est sage de faire de la planification à long terme, mais selon les termes de Maynard Keynes, «en bout de ligne, nous serons tous morts». Les héros des vignettes organisationnelles qui suivent sont les gestionnaires prévoyants qui ne voulaient pas ou qui ne pouvaient pas attendre. Ils ont ressenti à un moment ou à un autre un «sentiment d'urgence», et ils ont agi avec décision pour prendre le contrôle de la situation. (Voir Tom Peters, *Le chaos management*, chapitre 5).

Otto Brodtrick, l'auteur du chapitre traitant des organisations performantes dans le rapport de 1988 du Vérificateur général (un endroit jusqu'ici inattendu pour des sujets du genre), cite trois raisons-clés qui ont poussé (ou obligé) certaines organisations du secteur public à agir sans attendre, et de façon décisive :

- il existait une crise ou une menace (une «poussée»);
- il existait une forte demande venant d'un groupe extérieur exerçant beaucoup d'influence (le bureau du Vérificateur général par exemple) — ou encore une «poussée»;

- il se présentait une occasion évidente, par exemple l'arrivée d'un nouveau chef (un «effet d'entraînement»).

Lorsqu'on change la culture d'une organisation, il est important de choisir le bon moment; des chefs charismatiques peuvent jouer un rôle important. Mais cette conjonction du bon chef et de la bonne occasion, ce qui crée les circonstances idéales, peut ne pas se produire. La nécessité du changement est pourtant constante. «Les gestionnaires et les employés doivent être les interprètes et les médiateurs intelligents entre un milieu incertain et imprévisible d'une part, et les opérations et les compétences de l'organisation d'autre part.» (Section 4.48, Rapport de 1988 du Bureau du Vérificateur général)

Diverses études ont montré *pourquoi* il est nécessaire de changer la culture de la fonction publique canadienne (Zussman, etc.). D'autres études sur l'adaptativité (par exemple, Harwood 1990) montrent, en termes généraux, *à quoi* la fonction publique doit ressembler. Les recommandations des groupes de travail formulées jusqu'ici ont détaillé quelques-uns des *changements systémiques* importants que nous pouvons entreprendre dès maintenant. Les meilleures pratiques décrites dans ce guide montrent *comment* certaines organisations ont changé leur culture et leur mode de fonctionnement.

Vous pouvez changer la culture de votre organisation en recourant aux procédés suivants :

- le **démantèlement des contraintes**, en ajustant le processus. Des changements législatifs apportés aux mandats des organismes centraux peuvent aider à développer de nouvelles cultures (par exemple en simplifiant la dotation);
- le **contournement des contraintes**, en se concentrant sur les résultats et en atteignant les objectifs;
- le **dépassement des contraintes**, en réalisant une idée à laquelle il n'y a pas d'obstacles apparents. Il se peut que vous rencontriez des barrières plus tard, à mesure que divers groupes d'intérêt se mobilisent pour résister, mais vous ne vous laisserez pas immobiliser par la crainte;
- la **modélisation**, en examinant comment d'autres ont utilisé les trois procédés précédents. Quelles ont été les causes des réussites ou des échecs? Cela pourrait-il fonctionner dans mon cas? À qui devrais-je parler? Qui devrais-je impliquer? Et ainsi de suite. Les gestionnaires peuvent copier d'autres modèles s'ils pensent que leur organisation pourrait être améliorée par des moyens semblables. En cas de réussite, ces gestionnaires pourront à leur tour constituer des modèles de changement pour d'autres.

Une carte routière pour le changement

Les études traitant du changement se sont multipliées ces derniers temps. (La bibliographie donne au moins une douzaine de références importantes.) On trouvera ci-dessous un résumé succinct des principes de base (Direction de la revue, Commission de la fonction publique, 1990). Il ne s'agit là que de *lignes directrices*. Les documents de référence indiquent *comment* procéder.

Les quatre étapes fondamentales du processus de changement sont les suivantes : l'évaluation, la planification, la mise en oeuvre et le suivi.

Étape 1 : L'évaluation — la décision d'introduire un changement

Les neuf principes de l'évaluation sont les suivants :

1. Connaître son organisation à fond (les structures, les gens et les politiques).
2. Connaître la culture de son organisation.
3. Identifier *ce* qui doit être changé et *pourquoi*.
4. Évaluer les forces extérieures et les obstacles au changement.
5. Évaluer les conséquences possibles (par exemple, les effets sur les services aux clients).
6. Prendre la mesure des alliés à l'interne et à l'externe.
7. Prévoir la réaction des intéressés (employés, syndicats, clients, médias) au changement.
8. S'assurer que tous les cadres supérieurs (y compris le patron) sont convaincus.
9. Écouter ce que tous les intéressés ont à dire à propos de la nécessité du changement. Une masse critique d'employés doit comprendre, accepter et appuyer la nécessité du changement.

On a dit de FP 2000 qu'il s'agissait d'une démarche commandée par le haut de la pyramide, dans lequel la plupart des employés n'avaient pas grand chose à dire. Il s'agit là d'une perception trompeuse. La plupart des cadres supérieurs participant aux groupes de travail connaissaient déjà très bien les enjeux ainsi que les opinions de leurs employés sur ces sujets. Ensuite, bon nombre de ces cadres ont consacré des efforts importants à solliciter les points de vue des employés. En fait, quelques groupes de travail ont interrogé directement et systématiquement les employés à tous les niveaux et dans toutes les régions. De plus, les recommandations des groupes de travail ne sont qu'un point de départ. Des plans d'action, issus du débat et de la discussion avec les employés, doivent ensuite être élaborés, négociés et approuvés. La plupart des décideurs savent que pour la réussite du changement, il faut que les employés sentent qu'il s'agit du résultat de *leurs*

efforts. Enfin, il y aura sans doute lieu de faire des ajustements continuels. Si les changements de politique et de programme ne fonctionnent pas, c'est-à-dire ne génèrent pas une plus grande adaptativité, il y a encore de la place pour le raffinement des mesures et leur répétition.

La mise en pratique des neuf principes de l'évaluation : quelques techniques

- **examens du milieu** : analysez les tendances et les forces dans votre organisation; consultez d'autres juridictions.
- **revues organisationnelles** : comment votre organisation fonctionne-t-elle et quels sont les secteurs où des problèmes pourraient surgir? Utilisez les résultats des vérifications, des évaluations de programme, etc.
- **enquêtes auprès du personnel** : déterminez s'il est prêt au changement, recueillez des suggestions, mesurez la compréhension qu'ont les employés de la mission de l'organisation, etc. Vous pouvez aussi recourir à des méthodes informelles comme la «gestion par l'écoute».
- **colloques des cadres supérieurs** : des ateliers dirigés peuvent permettre de dégager un consensus clair sur la vision, la mission et les valeurs. Il faut mettre l'accent sur l'engagement, particulièrement en faveur du travail d'équipe et de la prise des décisions en commun.
- **groupes de réflexion** : identifiez les domaines où il y a des conflits et de la résistance et trouvez les aires de consensus. Servez-vous de ces groupes pour vérifier les réactions aux propositions.

Étape 2 : La planification du changement

La planification du changement comporte les éléments suivants :

1. Poser des objectifs réalistes. Que peut-on changer à court terme? Et à long terme?
2. Identifier, obtenir et affecter les ressources appropriées.

3. Accorder suffisamment de temps, et ne pas être indûment optimiste : le changement est un processus continu.
4. Clarifier les rôles, les responsabilités et (surtout) les attentes des employés.
5. Recruter les personnes qui contribueront efficacement au changement pour aider à diriger le processus.
6. Repérer l'opposition — les raisons de la résistance possible — et décider comment y faire face.

Les gens s'opposent au changement pour les raisons suivantes :

- ils ont aidé à créer la situation que vous cherchez à changer;
- l'espoir qu'ils ont de voir le nouveau plan clarifier l'orientation est étouffé par leur crainte de l'inconnu;
- ils sont soulagés d'être appelés à agir, mais ils sont inquiets quant à la bonne façon d'agir;
- la stimulation que le changement implique entraîne des pressions avec l'apparition de conséquences imprévues;
- la satisfaction qu'apporte le changement est contrebalancée par la tristesse de voir les valeurs familières perdre de l'importance et par la perte de prestige lorsque les comportements traditionnels ne sont plus récompensés (Tichy, 1986).

Étape 3 : La mise en oeuvre du changement

Pour mettre en oeuvre le changement :

1. Conférer des pouvoirs aux employés, et les faire se sentir responsables du changement. Encourager la participation. Fournir les ressources appropriées.
2. Communiquer de façon constante et efficace. Se faire un devoir de découvrir sur quoi les gens sont mal informés ou ce qu'ils ne comprennent pas.
3. Demander une rétroaction périodique aux employés et en tenir compte.
4. Ne pas exagérer les bienfaits du changement. Les partisans du changement croient souvent qu'ils doivent exagérer les arguments en faveur pour le faire accepter. Mais cette exagération
   - crée des attentes déraisonnables, et
   - met en mouvement une force politique qui ne peut plus être arrêtée, même lorsque la stratégie du changement doit être réévaluée. Il faut mettre de l'avant une vision réaliste de ce qui *peut* être accompli.

5. Combattre le retour aux vieilles habitudes, étouffer les rumeurs nuisibles et chercher à conserver le momentum

   Mesures pratiques : Recourir à du matériel de promotion comme les vidéos, les brochures, les épinglettes, les affiches, les macarons, etc. Faire preuve d'imagination.

6. Penser à offrir une orientation professionnelle au personnel afin de soulager les inquiétudes.
7. Récompenser et faire connaître les comportements qui favorisent les progrès. Reconnaître les contributions. Signaler et célébrer les étapes importantes. Utiliser des bulletins, des activités sociales, etc.
8. La haute direction doit *créer le modèle* du changement, *animer* le processus, constamment *articuler* la vision qui inspire le changement, et *appuyer* les mots par des actions concrètes.

Conséquences négatives du changement

Résultats typiques :

Désengagement : un événement explicite déclenche la transition et change le *statu quo*.

Désidentification : les identifications doivent être reformulées pour s'adapter à la nouvelle réalité. Si vous entendez dire : «Voici comment c'était d'habitude», le processus n'a pas été complété.

Désenchantement : il faut s'accommoder du fait que ce qui était plaisant dans le passé ne peut plus être. Si cela ne se produit pas, la désillusion s'installe.

Désorientation : les bouleversements ne laissent plus voir de repères ni dans le passé ni dans l'avenir.

Étape 4 : Le suivi

Pour évaluer l'efficacité du changement, il faut se poser les questions suivantes :

1. Le changement a-t-il fonctionné? Pourquoi ou pourquoi pas?
2. Comment sera-t-il maintenu?
3. Quels en sont les résultats inattendus?
4. Que fait-on maintenant?

Mesures pratiques : colloques des cadres supérieurs, enquêtes et sollicitations structurées des points de vue des intéressés.

Ces questions peuvent être utiles à n'importe quelle étape de la gestion du changement.

Nous allons maintenant traiter d'exemples d'organisations en changement. Certaines d'entre elles ont sans doute respecté certains des principes et ont eu recours à quelques-unes des techniques mentionnées.

Quelques poteaux indicateurs : exemples d'organismes publics adaptatifs

En lisant les pages qui suivent, il se peut que vous ayez des réactions de surprise ou d'incrédulité. Vous vous direz sans doute : «Comment se fait-il que je n'aie rien entendu à ce sujet jusqu'à maintenant?» Ou encore : «Voilà qui est magnifique; ça peut m'être utile dans ma boîte!» Peut-être aussi : «Je connais cette organisation; d'aucune façon on ne pourrait la qualifier d'adaptative.»

Il y a lieu de formuler quelques mises en garde. Les exemples décrits ont été choisis à l'intérieur d'une période relativement courte, et ne font état que des faits saillants. Pour obtenir plus de détails sur l'évolution des changements traités, sur les arguments pour et contre les mesures prises et sur la situation actuelle, il faut consulter les organismes qui apparaissent dans l'Index thématique. Elles pourront vous faire un compte rendu beaucoup plus prenant de leurs expériences. Il faut également se rappeler que ceci *n'est pas* un manuel. Les exemples présentés le sont comme matière à discussions; ils n'ont pas fait l'objet d'une vérification.

Les cas traités ne représentent pas la totalité des programmes de changement menés jusqu'à ce jour; ils ont été choisis parmi d'autres pour illustrer chacun des thèmes. Peut-être connaissez-vous d'autres exemples qui pourraient être utilisés dans des éditions à venir de ce guide.

Il se peut que vous considériez qu'un cas donné représente de façon inadéquate les principes directeurs des organisations adaptatives. Peut-être avez-vous raison. Cependant, même des changements graduels peuvent être bénéfiques, et même lorsqu'ils ne réussissent pas, la philosophie et les intentions des agents de changement peuvent renfermer des enseignements.

Peut-être croyez-vous que lorsqu'un changement s'est produit, les circonstances s'y prêtaient et que l'organisation «a eu du pot». Depuis, les circonstances peuvent avoir changé et l'organisation a pu perdre son titre à l'excellence. Il est possible que ce soit le cas. Les gens ne demeurent pas immobiles pendant que l'on écrit à leur sujet. Des déboires subis plus tard n'invalident pas la réussite initiale; ils soulignent cependant l'importance de *soutenir* tout effort de changement.

De plus, il est possible qu'une organisation ait fait des gains dans un secteur (les pouvoirs par exemple), mais qu'elle ait accusé des reculs dans un ou plusieurs autres. Encore une fois, il faut se garder des généralisations, et il ne faut pas rejeter du revers de la main l'ensemble du cas en pensant qu'il n'a rien à offrir. Aucune organisation n'est à l'abri de ce phénomène de réussite et d'échec simultané : qu'il suffise de rappeler ce qui est arrivé à IBM! Il est rare de découvrir une organisation qui est adaptative à *tous* les égards.

Pourtant, certains ministères et sociétés de la Couronne dont il est question ici font preuve de bonnes pratiques sous plusieurs thèmes.

Quelques cas sont également présentés pour illustrer les erreurs et les échecs, que vous connaissez peut-être déjà. Un nombre regrettable de changements organisationnels semblent débuter sur une note négative : les chefs innovateurs doivent faire face à un éventail consternant de problèmes, mais un bon nombre réussissent à gagner la partie.

Voici un résumé des neuf thèmes traités dans les sections qui suivent :

La vision

Les organisations innovatrices prennent le temps de développer une vision de l'avenir. Elles articulent leur **mission**, et elles s'assurent que les **normes** et les **valeurs communes** sont comprises par tous. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a reconnu cette nécessité en mettant sur pied un conseil des sous-ministres chargé du changement. D'autres organismes, tels qu'Emploi et Immigration Canada (EIC), la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), et la Commission nationale des libérations conditionnelles, se sont engagés dans la même voie.

Les dirigeants comme maîtres du changement

Les organisations de pointe sont celles qui gèrent bien le changement. Ce thème est illustré par les expériences de l'Office national de l'énergie dans le cadre de la réduction des effectifs et par les efforts d'Apple Computer de se repositionner dans un marché en évolution. Dans les deux cas, les dirigeants ont montré comment tirer le meilleur parti d'une situation défavorable.

Le recrutement créatif

Les organisations les plus efficaces recherchent des caractéristiques très précises chez leurs employés. On décrit brièvement les méthodes de recrutement utilisées dans les fonctions publiques des États-Unis et du Japon. D'autres exemples d'organisations qui ont eu recours à des stratégies de recrutement novatrices sont EIC, la SCHL, la Commission de la fonction publique (CFP), Citicorp et la Marine des É.-U.

Les pouvoirs, l'audace et l'affectation des ressources

La quatrième section décrit ces trois thèmes qui sont reliés entre eux. Le programme de travail à domicile de la Division de l'examen des marques de commerce à Consommateurs et Sociétés Canada (CSC) illustre bien les deux premiers thèmes. EIC, la SCHL et les fonctions publiques de plusieurs autres pays (par exemple le Japon et l'Allemagne) ont déjà progressé ou ont l'intention de s'engager dans ces domaines.

La répartition des pouvoirs est une caractéristique fondamentale des organisations adaptatives, et c'est peut-être la question la plus largement traitée dans les études écrites actuellement sur la gestion. Par contre, c'est aussi l'un des aspects les moins marquants des organisations hiérarchiques (bureaucratiques). Jusqu'ici, l'audace était également inconnue dans ce type d'organisations. Dans cette section, on décrit également comment l'audace, ou la volonté de prendre des risques, touche les organismes centraux.

Il est remarquable de constater que malgré les obstacles de nature juridique et autres, quelques organisations de la fonction publique commencent à reconnaître les avantages d'une meilleure attribution des pouvoirs. On peut également constater l'existence d'un mouvement qui encourage l'audace et qui cherche à affecter les ressources de façon plus créatrice, plus juste et plus logique.

Les occasions de carrière stimulantes et les régimes d'encouragement efficaces

La section 5 traite de ces deux caractéristiques fondamentales des organisations adaptatives. L'exemple classique d'une initiative qui a déraillé (du moins pour le moment) est le programme d'encouragement non financier de Statistique Canada à l'intention des commis. EIC par contre a réalisé des progrès intéressants dans ce domaine, et certains des programmes pertinents apparaissent dans cette section. On y trouvera également des détails intéressants sur la façon novatrice de la SCHL et de la Direction des faillites de CSC d'aborder la question des occasions de carrière.

La reconnaissance explicite du rendement

Ce thème concerne l'évaluation du rendement, qui se situe au coeur de la gestion dans la fonction publique. Certaines organisations s'en sont assez bien tirées, comme la SCHL, Énergie atomique du Canada Limitée (EACL) et la fonction publique de la Saskatchewan. C'est dans la période d'après FP 2000 que l'on devrait voir des progrès réels dans ce domaine.

L'exploration d'autres pistes

Dans les textes qui traitent des organisations efficaces, qu'elles soient publiques ou privées, cette expression plutôt vague prend une signification très spéciale. Il ne s'agit pas d'une politique ou d'un programme officiel ni d'une question de législation, mais plutôt d'une façon de penser et d'une attitude qui seront nécessaires dans la période d'après FP 2000. Cela suppose entre autres une communication entre directions et ministères, et la formation de coalitions et de partenariats qui comprennent des alliances avec le secteur privé. Plusieurs organisations ont défriché la voie dans ce domaine : Travail Canada, le ministère des Approvisionnements et des Services, la GRC et la fonction publique du Japon.

L'orientation sur les services aux clients

Cette section traite des services aux clients. Cette orientation n'est plus simplement un slogan fourre-tout sans signification ou une qualité accessoire que l'on recherche chez les nouveaux employés : c'est une orientation fondamentale et essentielle. L'un des groupes de travail de FP 2000 a étudié ce thème de façon approfondie, et il est probable que des études importantes seront faites à ce sujet. On trouvera également dans cette section une description des innovations apportées par EIC, Communications Canada, la Société des postes, la CFP et IBM. Pour d'autres renseignements sur ce sujet, il faut lire le rapport final du Groupe de travail sur le service au public.

La rétroaction

Les organisations adaptatives recueillent régulièrement les avis tant des cadres que de la masse des employés, elles prennent périodiquement le pouls du moral des employés, et elles agissent rapidement en fonction des résultats. Elles font appel à des consultants pour les aider à obtenir cette rétroaction. La SCHL a suivi cette démarche de façon très complète, et cet exemple peut servir à mieux comprendre la philosophie de l'auto-analyse.

Pour nourrir la réflexion

On trouvera dans cette section un pot-pourri de suggestions à l'intention des lecteurs qui voudraient poursuivre leur exploration. Comme les autres parties de ce guide, cette section pourrait évidemment être augmentée à l'infini.

1. Vision et valeurs

«On peut toujours atteindre une cible qu'on ne vise pas.»

Arthur Bloch

Les organisations que nous allons décrire ont découvert l'importance d'avoir une vision, dans la gestion du changement. La vision de l'organisation est l'idéal vers lequel tendent l'organisation et ses membres. Elle est l'image de ce que l'organisation sera dans l'avenir.

Dans bien des organisations, on n'incite guère les gens à rêver à ce que pourrait être leur avenir; on a tôt fait de juger farfelues les idées qui ne sont pas exposées avec un grand souci de rationalité. Et pourtant, les meneurs efficaces sont ceux qui osent sortir des sentiers battus. La vision porte en elle-même l'embryon d'un énoncé de mission; une fois la mission définie, il ne reste plus qu'à établir un programme et déterminer les priorités à observer pour faire de cette vision une réalité.

Lorsque des gens travaillent au sein d'une équipe, ils peuvent agir en s'inspirant de leur vision personnelle; on risque alors de faire l'apprentissage d'une des lois de Murphy, à savoir que : «Toute vision s'accompagne de son équivalent et de son contraire.»

On peut aussi poser le problème en termes d'architecture :

> . . . nous pouvons parler de la différence entre concevoir un immeuble adapté à un emplacement particulier et rénover un ouvrage existant. Dans les deux cas, il y a effort de création, mais la conception d'une structure toute neuve est à l'évidence la tâche la plus facile, parce qu'il est souvent plus difficile d'imaginer le résultat attendu lorsqu'on a devant soi ce qui existe (et qu'il faut transformer). Nous sommes limités et contraints par la structure existante, et il est souvent plus difficile de voir en quoi le résultat sera différent, par sa fonction et par sa forme. (Tichy, 1986)

Dans un projet de rénovation, l'architecte doit évaluer la qualité structurelle d'ensemble de l'immeuble :

> . . .l'architecte . . . n'a bien souvent d'autre choix que de deviner dans quel état se trouvent les fils électriques, la plomberie et les points d'appui, tant que les murs ne sont pas dépouillés de leur revêtement. La rénovation est aussi rendue plus complexe par le fait que les occupants devront peut-être habiter les lieux pendant le déroulement des travaux. L'inconfort ainsi créé incite souvent à se demander s'il était bien sage de décider de refaire la structure. (Tichy, 1986)

Dans le contexte de FP 2000, vision est synonyme de rénovation, mais pas de changement *arbitraire*. Les cas que nous décrivons montrent en quoi la vision

constitue une réponse à la *nécessité* d'avoir des principes directeurs. Des gestionnaires, fort nombreux au demeurant, sentaient que leur organisation ne gérait pas convenablement le changement.

L'élaboration d'une mission n'est pas la même chose que la planification stratégique, qui génère souvent beaucoup de paperasse sans pour autant saisir les idéaux de l'organisation. Réduire l'expression d'une mission à des prévisions chiffrées, c'est la banaliser :

> Quoi de plus attrayant que l'idée d'une entreprise efficace dynamisée et guidée par une philosophie simple et stimulante qui donne à chacun le courage de prendre des risques pour relever les défis? À plus forte raison quand il s'agit de mettre au panier les volumineux plans stratégiques et les interminables manuels de procédures conçus pour l'environnement stable d'hier. (Peters, 1988, p. 469)

Et Tichy ajoute :

> La reproduction par l'artiste d'un immeuble donné fait abstraction d'un grand nombre de détails techniques qui existent pourtant dans la structure, parce que l'artiste cherche avant tout à créer un modèle reflétant le concept et la vision de l'architecte. (Tichy, 1986, p. 131)

Vous pouvez recourir à diverses techniques pour élaborer une vision, articuler une mission et inspirer des valeurs communes. Vous pouvez, par exemple, demander à vos gens de se projeter mentalement dans l'avenir et de décrire leur organisation à un journaliste ou au représentant d'une publication. Il existe plusieurs variantes à cette démarche, qui consiste en fait à élaborer des scénarios. Vous pouvez demander à vos employés de tracer un portrait sans fard de votre organisation, et d'identifier ce qui marche bien, ce que l'organisation a de mémorable et ce qui motive les gens. Vous pouvez demander à des gens de l'extérieur de vous donner une appréciation franche de votre organisation. Vous pouvez aussi réunir un groupe pour lui faire relater les dix expériences les plus mémorables vécues dans l'organisation et décrire les irritants les plus courants. Les données anecdotiques ont leur importance; vous devez être prêt à poser les bonnes questions et écouter attentivement les réponses.

Bien des organisations l'ont déjà fait. (Pour trouver des exemples d'énoncés de mission fondés sur les visions de leaders, consulter Nininger, 1982.)

Emploi et Immigration Canada (EIC) a commencé à ébaucher son énoncé de mission en 1982. Cela ne s'est pas fait en un jour, mais de façon graduelle. En 1984, le Ministère publiait une brochure de six pages sur sa nouvelle philosophie de gestion faisant état des convictions, des valeurs et des attitudes que l'organisation jugeait importantes. Le document avait ceci de particulier

que sa dernière page était en blanc, à l'exception du titre qu'elle portait : «Mes objectifs personnels, dans le cadre de notre philosophie de gestion.»

En 1985, des ateliers ont été organisés pour les gestionnaires, afin de décider des mesures à mettre en oeuvre pour faire de cette philosophie une réalité. En 1987, un comité directeur réuni au Centre de conférence Opinicon a lancé plusieurs projets importants. Le plan de travail qui en ressortit incluait une politique de communication à l'interne. D'autres ateliers ont suivi en 1988, notamment sur la qualité du service, sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé et sur le recrutement. EIC continue à réviser son énoncé de mission à la lumière des nouvelles lois, de l'évolution de la technologie et des nouveaux profils de clientèle.

Définir ce qu'est une vision au sein de la fonction publique n'est pas une mince tâche.

> Une entreprise fonctionne à son mieux lorsqu'elle se donne un objectif majeur, sans équivoque, que tout le monde peut comprendre et en fonction duquel on peut coordonner et orienter toutes les activités. Mais la plupart des ministères ont des objectifs multiples, qui se recoupent. Au-delà de cette diversité de situations et de mandats, tous ces ministères poursuivent des objectifs secondaires qui n'ont rien à voir avec leur mandat. (Brodtrick et Paton, 1982, p. 12)

Les gens parviennent malgré tout à définir leur vision. Par exemple, la **SCHL** a fait circuler parmi ses employés en 1988 un questionnaire de 221 questions afin d'évaluer le degré de compréhension de la mission de la Société par les employés. Selon ce sondage, la majorité des employés croient que la haute direction a une idée très claire de ses objectifs à court terme (de trois à cinq ans) et qu'elle dispose de plans pour les réaliser. Les employés étaient également informés de la vision de la haute direction, en partie en raison des liens de communication étroits qui existent entre la direction et les employés. (Fondation canadienne pour la vérification intégrée, FCVI, 1990)

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAINC) a mis de l'avant un projet à l'échelle de son organisation, programme baptisé Conseil des sous-ministres chargé du changement. Des employés choisis de tous les niveaux (conseillers) ont été réunis au sein de groupes de travail chargés d'examiner et de résoudre des questions d'intérêt. L'une des tâches qui leur a été confiée (comme cela s'est fait aussi dans d'autres ministères) consiste à élaborer un énoncé de mission et un document sur les valeurs phares. La participation des employés est fortement encouragée. Le MAINC s'emploie à faire la synthèse des vues exprimées par le personnel autochtone et le personnel non autochtone de toutes les régions. Bien que le consensus soit difficile à dégager, des progrès ont été faits.

Ainsi, par exemple, même s'ils ont eu du mal à dissiper une certaine ambiguïté sémantique (certains objectifs ont des connotations à saveur politique), les employés ont tout de même convenu qu'un énoncé de mission

doit servir de guide au Ministère; ils estiment en outre qu'un slogan contribuerait à créer une image de marque.

Ils ont dit préférer un énoncé de mission inspirant plutôt que bureaucratique, un énoncé qui se doit d'être clair, bref et facile à retenir. Ils ont aussi songé à la possibilité d'avoir plus d'un énoncé de mission, de manière à rendre compte des diverses facettes de la vocation du Ministère.

De façon générale, les participants ont convenu que tout énoncé final doit préciser et définir les obligations du Ministère, qu'il doit inspirer de la fierté à l'organisation et faire mention de tous ceux à qui le MAINC dispense des services.

Les participants ont été invités à proposer ce en quoi devraient consister les valeurs principales de l'organisation. Les trois valeurs les plus importantes à avoir été proposées par chacun ont été dégagées et ont fait l'objet de discussions à la lumière de certains critères (par exemple, à savoir si la valeur proposée était concrète ou allait de soi). Voici selon les employés, les valeurs les plus souhaitables à privilégier.

- respect mutuel
- excellence
- sens du devoir
- capacité d'adaptation
- loyauté
- honnêteté/ouverture d'esprit
- équité
- intégrité

Au MAINC, la définition d'une mission et des valeurs qui la reflètent est un processus qui s'accomplit dans un grand souci de consultation. Les employés reçoivent de la documentation (par exemple, les procès-verbaux des séances du Conseil des sous-ministres chargé du changement) et sont invités à réfléchir à des idées qui étaient, dans le passé, la prérogative exclusive de la haute direction. Les employés sont aussi invités à réfléchir aux moyens à prendre pour améliorer l'efficacité de l'organisation, ce qui débouche obligatoirement sur des sujets comme l'examen du rendement et l'évaluation des employés, à l'enrichissement des tâches et ainsi de suite. Des groupes de travail spéciaux ont été formés pour étudier chaque grand sujet, consultent les employés et leur communiquent périodiquement les résultats de leur travail, de manière structurée. Le processus de définition de la mission et des valeurs se fait de façon ouverte; il n'est qu'un élément dans le cadre d'un processus d'examen interne de grande envergure.

En 1986, la **Commission des libérations conditionnelles** entreprenait une importante restructuration de son organisation. À cet égard, elle pouvait s'inspirer d'importants précédents. En 1974, par exemple, la Commission a

entrepris une décentralisation qui n'a pas manqué d'entraîner des tiraillements internes à propos du partage des compétences, ainsi que des problèmes en ce qui a trait aux rapports à rendre à l'administration centrale, à Ottawa. Dans les années qui ont suivi, les ressources se sont faites plus rares, d'où une certaine concurrence à l'interne à propos de leur partage. Ajoutons que la Loi sur la libération conditionnelle ainsi que la Loi sur les pénitenciers ont toutes deux été modifiées. Les décisions en matière de libérations conditionnelles étaient de plus en plus contestées devant les tribunaux et remises en question dans les médias. Cette perte apparente d'esprit de décision et de contrôle a considérablement démoralisé les employés.

En 1986, un nouveau président s'est rendu compte qu'un élément fondamental faisait défaut. Il fallait, selon lui, que les gens qui siègent à la Commission s'entendent sur la nature de leur mandat. Il croyait qu'un consensus sur la mission de la Commission concourrait à atténuer les conflits internes. Il estimait en outre que les employés devaient prendre part à l'élaboration d'un ensemble de valeurs communes pour l'organisation. Une fois définies, ces valeurs concourraient par la suite à instaurer un régime décisionnel plus cohérent, qui tienne davantage compte des préoccupations du grand public.

Le président fit parvenir à tous les membres de l'organisation un document renfermant une ébauche de mandat pour la Commission. Un groupe de travail relevant de lui étudia cette proposition ainsi que la contribution des régions en cette matière. Des réunions et des recherches par sondage suivirent. Un énoncé de mission fut finalement adopté.

Les gestionnaires ont ensuite diffusé l'énoncé de mission parmi les exécutants. Un an plus tard, la Commission mena un sondage pour évaluer l'incidence de l'énoncé de mission adopté et pour déterminer dans quelle mesure les valeurs principales de l'organisation étaient respectées.

Ce sondage faisait ressortir qu'une certaine forme de «responsabilité redditionnelle imposée par la base» était apparue. (Pullen, 1990) Les employés commençaient en effet à imposer à la direction de s'en tenir aux principes qui sous-tendent l'énoncé de mission. Le personnel tenait à ce que ces principes soient respectés; ces principes avaient créé chez lui des attentes quant à la façon dont les choses devaient se faire à la Commission.

La deuxième étape du processus de transformation de la Commission consistait en l'examen de l'organisation. Deux problèmes se posaient : d'une part, les gestionnaires avaient sous-estimé à la fois la complexité de la réorganisation et le degré de coopération dont ils allaient avoir besoin de la part des organismes centraux; d'autre part, les voies de communication officielles étaient toujours articulées autour de l'ancienne structure, même si cette dernière avait pourtant été modifiée. Comme la culture de l'organisation était aussi en voie de transformation, les voies de communication non officielles s'en trouvèrent elles aussi perturbées, d'où un certain égarement et une certaine incertitude.

La troisième étape consistait à élaborer une structure de décision en matière de libérations conditionnelles. Historiquement, la *Loi sur la libération conditionnelle* avait toujours accordé entière discrétion à la Commission en cette matière. La Commission appliquait un certain nombre de critères servant à établir le profil du candidat à la libération conditionnelle, entre autres ses liens avec le monde de la criminalité, le comportement du candidat en détention et le bien-fondé des plans de libération. La nouvelle structure faisait de l'évaluation du risque et du potentiel de réinsertion sociale du candidat les critères dominants aux fins d'attribution d'une libération conditionnelle à des prisonniers.

Un groupe de travail constitué d'employés de l'administration centrale et des régions a analysé les politiques de libération existantes, cerné leurs lacunes et proposé des mesures innovatrices. Il a établi une première version révisée du guide, ébauche approuvée subséquemment par la haute direction. Cette démarche se voulait «un effort senti visant à améliorer les mécanismes de libération conditionnelle, de façon à les harmoniser avec les exigences de la nouvelle mission et des nouvelles valeurs.» (Pullen, 1990)

L'opération définition de la mission et des valeurs a été le catalyseur de la transformation de la Commission. Par ailleurs, la culture interne, des événements extérieurs et les divers intervenants ont influé sur la définition de la mission (environ 24 groupes d'intérêt important ont été consultés). La tâche ne fut pas facile. Ainsi, par exemple, la Commission de refonte du droit correctionnel était en pleine activité à la même époque et les intervenants clés dans le dossier n'étaient pas toujours disponibles. Néanmoins, la Commission est quand même parvenue à mieux saisir les rapports qui existent entre ses composantes internes et les intervenants de l'extérieur.

Pour qu'une organisation sache s'adapter, elle a d'abord besoin d'une vision qui se reflétera dans sa mission et dans les valeurs auxquelles elle croit. L'exemple qui suit montre de quelle façon on en vient à partager les mêmes valeurs et met en lumière au moins six de nos neuf thèmes.

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) organisait en juillet 1990 une conférence afin de débattre des questions et des recommandations exposées dans le «Rapport du Groupe de travail sur les obstacles à l'avancement des femmes dans la fonction publique». Les employés présents à cette conférence ont présenté des plans visant à améliorer les perspectives de carrières pour les femmes au MPO. Dans le discours qu'il a prononcé devant le groupe (Pêches et Océans, 1990), le sous-ministre a traité des thèmes suivants :

- **valeurs partagées :** Le sous-ministre a reconnu qu'il existait un «consensus tribal» sur la question de l'avancement des femmes et a proposé d'accepter toutes les propositions présentées par son personnel.
- **les chefs, en tant qu'artisans du changement :** Il a reconnu qu'un virage important s'imposait, et a engagé sa propre responsabilité en la matière.

- **l'attribution de pouvoirs :** Il a déclaré que l'approbation des organismes centraux ne devrait pas constituer un empêchement d'agir et que le MPO pourrait faire beaucoup à l'interne.
- **occasions de carrière :** Il a admis que l'organisation a tout à gagner à offrir des possibilités de carrière encore meilleures aux femmes.
- **reconnaissance explicite des réalisations :** Il a nommément identifié des employés qui allaient être mis à contribution dans la phase de mise en oeuvre des plans d'action et reconnu implicitement l'esprit positif du groupe tout entier.
- **exploration d'autres pistes :** Il a parlé de la capacité d'adaptation de personnes appartenant à d'autres organisations (par exemple, celle de Wally Clare, du Bureau du Surintendant des faillites, à CSC).

2. Sur la ligne de feu — Les chefs, en tant qu'artisans du changement

«Le meilleur moyen de prédire l'avenir est de l'inventer.»

Alan Kay, Apple Computer

Les organisations efficaces se reconnaissent à deux caractéristiques : elles gèrent adroitement le changement et leurs dirigeants ont une vision. Les vrais leaders peuvent souvent prévoir le changement; ils devancent le changement plutôt que d'être à sa remorque. Ils voient dans le changement non pas une menace, mais des possibilités. Les agents du changement jouent le *rôle de modèles de dynamisme à l'interne*. Loin d'être des loups solitaires, ils jouent le rôle d'intégrateurs et de modérateurs; ils aident les gens qui les entourent à donner le meilleur d'eux-mêmes. Ils savent que plus on est près de la montagne, plus sa pente nous paraît abrupte. Ils voient aussi dans l'instabilité une constante dans le cycle d'évolution de toute organisation (ils sont maîtres dans l'art de «gérer le chaos» comme le dit Tom Peters). Au «possible improbable», ils préfèrent «l'impossible probable».

Qu'est-ce qui différencie le chef du gestionnaire? (Bennis (1989), et Bennis and Nanus (1985) nous en donnent un aperçu :

- le gestionnaire administre; le chef innove.
- le gestionnaire se préoccupe avant tout de systèmes et de structures; le chef mise avant tout sur les personnes.
- le gestionnaire s'en remet aux contrôles; le chef inspire confiance.
- le gestionnaire fait les choses de la bonne façon; le chef fait la bonne chose.
- le gestionnaire a toujours la marge bénéficiaire à l'oeil; le chef a les yeux tournés vers l'avenir.

Gérer efficacement, c'est «savoir comment» et «faire les choses correctement»; savoir mener, c'est «savoir pourquoi» et «savoir faire les bonnes choses». (CFP, 1989)

Il s'est écrit un tas de choses sur les chefs qui ont une vision. Mais les chefs ont aussi la faculté de savoir déléguer leurs pouvoirs. Déléguer des pouvoirs suppose une relation de confiance. Pour inspirer confiance, les chefs doivent :

- **être constants :** le chef tient le cap, parce que ses subalternes n'en attendent pas moins de lui;
- **prêcher par l'exemple :** le chef fait ce qu'il dit;
- **être fidèles :** ils doivent donner appui indéfectible à leur personnel;
- **être intègres :** les chefs respectent leurs engagement et tiennent parole.

Il est bien facile pour les gestionnaires de voir dans ces merveilleux attributs des idéaux hors de portée. Mais il n'y a pas que des Gandhi qui puissent dire : «Nous devons incarner nous-mêmes le changement que nous souhaitons

voir se produire dans le monde.» À une échelle plus modeste, il est possible pour les gestionnaires de la fonction publique d'agir comme des chefs. En simplifiant à l'extrême, on pourrait même dire, à l'exemple de Max De Pree : «Le premier devoir du chef est de définir la réalité, et son devoir ultime est de dire merci. Entre les deux, le chef est un serviteur.» Mais ce sont les suiveurs qui font le chef. Dans une fonction publique efficace, c'est probablement davantage le cas que ce ne l'est dans le secteur privé.

Les chefs reconnaissent la possibilité de l'erreur; pour eux, l'échec n'est pas un crime. Les gestionnaires qui veulent devenir des chefs doivent être prêts à se faire les avocats du diable. Ils doivent bien faire la distinction entre réalité et attentes. Les chefs se préoccupent davantage des résultats que de la manière d'y arriver. Au lendemain de FP 2000, les gestionnaires (comme celui que nous citons ci-après) devront envisager la manière (c'est-à-dire) le processus dans sa juste perspective :

> Quiconque a un tant soit peu le pouvoir d'influencer la gestion au sein du gouvernement le fait en prêchant en faveur de processus plus efficaces, et non pas au nom de meilleurs résultats. Il suffit de lire les directives et lignes directrices que renferment les rapports du Conseil du Trésor et du Vérificateur général pour voir qu'elles portent toutes sur les processus. C'est pourquoi vous comptez un si grand nombre de fonctionnaires dont le seul fait d'arme est de se conformer au processus . . . Les méthodes ou processus sont les moyens sur lesquels s'appuient les gestionnaires pour exécuter leur travail. Des gestionnaires, bien sûr, il en faut. Mais le processus ou la méthode n'existe que comme moyen; le processus en lui-même n'est pas l'exécution. Aussi, rien ne sert de s'inquiéter lorsqu'une méthode est un peu boiteuse, pourvu que l'on ait de bons gestionnaires. Et les bons gestionnaires n'ont peut-être pas besoin d'autant de soutien qu'on le pense. (Brodtrick and Paton, 1982)

Nous devons être plus audacieux dans la recherche de solutions, moins conservateurs en matière d'idéologie, moins centrés sur le fonctionnement du système; nous devrions plutôt nous employer à rendre le système plus efficace. Traditionnellement, les gestionnaires ont toujours été des pompiers qui réagissent aux situations. Ils ont trop longtemps été tenus en laisse par les exigences des organismes centraux. Bien au contraire,

> Aimer le chaos, souhaiter le changement plutôt que chercher à le combattre. L'entrepreneur mobile, créateur de valeur ajoutée et explorateur de nouveaux créneaux a tous les atouts pour profiter du chaos qui, chez les autres, crée la confusion. La stabilité a disparu à tout jamais et ne peut donc plus servir de présupposé pour concevoir une organisation, dessiner une usine, définir une politique salariale, fixer des

> objectifs ou évaluer des performances. La victoire ira à ceux qui auront intégré le changement, en auront fait une arme concurrentielle. (Peters, 1987).

À vrai dire, il est bien difficile de trouver des ténors qui tiennent un pareil langage dans notre fonction publique d'aujourd'hui. C'est plutôt du côté du secteur privé que nous devons nous tourner pour voir des chefs de cette trempe à l'oeuvre. L'exemple qui suit décrit, il est vrai, une société américaine qui fournit des produits manufacturés, et non des services publics. Par contre, cet exemple nous montre comment une seule personne peut susciter un changement profond, bien que ce changement ait eu pour déclencheur une crise financière créée par l'effritement de la part du marché.

Apple Computer est un exemple bien connu d'organisation adaptative. Son ascension météorique est en grande partie attribuable au charisme de son fondateur, Steven Jobs. Ce dernier recruta de jeunes employés qu'aucune tradition commerciale n'avait encore influencés et pour qui l'échec n'existait pas. Il leur donna énormément de latitude et leur dit que vision et valeurs importaient plus que discipline et responsabilités redditionnelles. Jobs se révéla être un chef d'une grande efficacité pendant la période d'édification de la compagnie, au cours de laquelle Apple s'employa principalement à fabriquer des produits techniquement supérieurs. Mais, dès 1985, il devint évident que la recherche de la supériorité technique se faisait au détriment de la satisfaction des attentes des clients.

Il fallait de toute évidence passer à un nouveau style de direction. On confia alors les rennes d'Apple à John Sculley, ex-président de Pepsi Cola. Avec Sculley aux commandes et avec le concours éclairé du personnel d'Apple, cette dernière fit des progrès importants. Sculley écrira d'ailleurs un livre pour raconter les péripéties de ce redressement. (Sculley and Byrne, 1987)

Chez Apple, on élaborera une structure d'entreprise favorisant une plus grande *synergie* (plutôt que des conflits) entre des individus hautement créatifs travaillant à des projets indépendants. Des alliances plus fructueuses furent conclues avec des clients et on instaura des mécanismes contribuant à un apport constant d'idées de produits et de projets neufs. Apple en vint donc à s'aligner davantage sur la réponse aux marchés et la satisfaction des clients; à cet égard, elle a notamment fait en sorte de rendre ses équipements compatibles avec les produits IBM.

En tant qu'artisan du changement, Sculley a pris des initiatives très audacieuses; il a mis à pied 1 200 employés et effacé des pertes de 43 millions $. Il a fait face à la crise du marché en suscitant des alliances et des interactions constructives, au sein même d'Apple et avec de nouveaux partenaires. Sculley est parvenu à réaliser un sain équilibre entre deux

extrêmes : l'anticonformisme et «les tendances technocratiques» de l'entreprise privée. Les chefs à l'image de Sculley :

> . . . expérimentent et communiquent des valeurs et des stratégies; ils autorisent les structures, les mécanismes et les programmes qui permettent à d'autres de contribuer; et ils font le tri parmi les idées . . . qui méritent d'être étudiées et récompensées,. . . qui devraient être exploitées différemment, ou. . . qui seront intégrées aux activités dominantes de la compagnie. (Kanter, 1989, p. 371-372)

S'il est difficile de trouver des gens comme Sculley au sein de la fonction publique, il existe tout de même des organisations qui semblent tirer leur épingle du jeu dans la gestion du changement. L'**Office national de l'énergie** en est une.

En 1986, l'Office a été contraint de réduire considérablement ses années-personnes. La direction s'est efforcée de devancer les rumeurs en tenant les employés au courant dès que possible. Une fois que le Conseil du Trésor eût approuvé le plan de remaniement de l'effectif, l'ONÉ s'est adressée à la Commission de la fonction publique (CFP), à la suite de quoi un gel de l'effectif a été décrété. L'ONÉ a aussi consulté d'autres organismes fédéraux qui avaient subi eux aussi des réductions d'effectif, notamment l'Office des indemnisations pétrolières, à Énergie, Mines et Ressources, afin de leur *demander conseil*. L'Office a fait appel à une firme de conseillers en redéploiement, dont l'aide s'est avérée précieuse. Des conseillers rencontraient le directeur exécutif de semaine en semaine, et ils ont aidé les gestionnaires à prévenir les employés.

Chaque direction a présenté un plan de réduction d'effectif et le Comité de la haute direction en a fait l'examen et la synthèse. Tout au long du processus, l'Office s'est fait le promoteur d'une saine communication. Les conseillers en redéploiement ont expliqué à chaque directeur comment s'y prendre pour prévenir les employés. Toutes les règles en la matière ont été observées; ainsi, par exemple, les syndicats ont été dûment informés. Le président de l'ONÉ a été étroitement associé à chacune des phases du processus. Une fois qu'ils ont été prévenus, les 64 employés excédentaires ont eu droit à des programmes d'orientation professionnelle et ont été invités à participer à des ateliers au cours desquels on leur a expliqué leurs droits et répondu à leurs questions. Le directeur administratif et le directeur du personnel ont tous deux pris part à ces ateliers.

Même si les employés excédentaires ont été relevés de leurs fonctions régulières, plusieurs d'entre eux ont tenu à terminer certains projets qu'ils avaient entrepris et voulaient conserver l'impression d'appartenir encore à l'organisation. Un centre de communication mandaté pour résoudre ce genre de problème a été constitué à l'ONÉ. Les employés pouvaient s'y réunir et échanger entre eux sur leur situation.

Compte tenu des circonstances, les choses se sont étonnamment bien passées. Les employés déclarés excédentaires l'ont été selon la règle du mérite, les moins méritants étant les premiers touchés; au nombre des employés concernés, 20 % avaient obtenu une appréciation inférieure à «entièrement satisfaisant». Quoi qu'il en soit, aucun grief n'a été présenté.

Vingt-et-un pour cent des employés touchés ont remis leur démission ou pris leur retraite; parmi eux, tous se sont prévalus de l'indemnité d'excédentaire. Soixante-treize pour cent d'entre eux ont bénéficié d'une réaffectation, quelques-uns à l'Office même, les autres dans d'autres services de la fonction publique, si bien qu'en fait, seulement trois employés ont effectivement été mis à pied. Une fois la réduction de personnel accomplie, aucun changement significatif n'était apparent dans les pourcentages de représentation des groupes cibles comme les femmes, les minorités, les autochtones et les personnes atteintes de handicap.

On peut certes considérer la réduction des effectifs comme une réponse réactive et passablement négative au changement. Mais ce qu'il faut avant tout retenir du déroulement de cet épisode à l'ONÉ, c'est qu'il a été mené dans un souci de communication et de collaboration entre toutes les parties intéressées.

3. L'étoffe du fonctionnaire idéal — rechercher l'adaptabilité

«L'art de résoudre un problème consiste à découvrir
ceux qui trouveront la solution.»

Arthur Bloch

Pour transformer un organisme, il faut de bons leaders. Mais les bons chefs ont besoin de bons collaborateurs. Les changements sont plus faciles à opérer quand les effectifs de l'organisme se composent de gens capables de s'adapter.

La formation ne peut pas accomplir de prodiges. Pour revitaliser la fonction publique, nous devons recruter des gens dynamiques. (Voir les recommandations dans la Partie 2 du rapport du groupe de travail.) Nos critères de sélection doivent être modifiés pour tenir compte de quelques-uns des points soulevés dans le rapport. Le groupe de travail recommande en outre l'établissement de nouveaux programmes de formation et l'accélération des moyens de perfectionnement s'adressant au nouveau Groupe de l'administration et de l'analyse.

Nous avons vu le grand avantage que présente l'adaptabilité pour n'importe quel organisme. Mais quelle est l'importance de cette faculté chez les personnes qu'on recrute? Sous réserve de la «représentativité» (sexe, race, langue, etc.), quelles caractéristiques les gestionnaires devraient-ils rechercher chez les nouvelles recrues? Regardez la liste dans l'encadré «Les gens adaptables sont». Les gens capables de s'adapter possèdent bon nombre ou la plupart de ces traits distinctifs. Ils ne les ont peut-être pas tous; une certaine formation leur est parfois utile.

Il va de soi que toutes ces qualités ne sont pas nécessairement requises pour un poste ou une tâche en particulier. Recherchez les plus pertinentes. La CFP et les autres organismes pourraient vous aider à affiner le *profil du candidat idéal d'après FP 2000* qu'aura établi votre organisme. Assurez-vous que le profil définitif s'accorde avec votre mission et votre énoncé de valeurs.

Vous pourriez par exemple vouloir prendre la direction d'une entreprise que nous appellerons XYZ. (Nininger, 1982) (La XYZ est une société qui existe réellement, mais nous avons déguisé son nom ici pour en préserver l'anonymat.) Le conseil de gestion de la XYZ se compose de 25 cadres dirigeants. Il se réunit trois ou quatre fois par année pour discuter des nécessités futures de la gestion de l'entreprise. Après plusieurs rencontres, on a tracé un profil de gestionnaire qui a été intégré dans la planification annuelle du personnel de la société. Le profil est constitué d'énoncés sur le comportement, dont plusieurs (ce qui n'a rien d'étonnant) ressemblent à la description figurant dans l'encadré «Les gens adaptables sont». D'après ce modèle, le candidat idéal présente les qualités suivantes :

- **esprit d'équipe** : il partage avec ses collaborateurs au lieu d'agir avec eux en rival.

- **leadership et ascendant** : il s'accommode de l'ambiguïté, conscient que les résultats ne dépendent pas toujours de sa volonté.
- **goût du risque** : il est aussi à l'aise face aux probabilités qu'aux certitudes.
- **efficacité de la communication** : il s'exprime directement et sans équivoque.
- **capacité d'abstraction** : il sait manier les impondérables, intégrer l'information et concevoir des idées.
- **adresse politique** : sensible aux réalités extérieures, il est capable de prévoir les interventions qui viendront de l'extérieur de l'organisme et de collaborer avec d'autres organismes à la résolution de problèmes dont il ne pourrait venir à bout seul.

Les gens adaptables sont

- polyvalents (ils ont des habiletés multiples)
- ouverts d'esprit (ils ont un appétit de nouveauté)
- capables de s'accommoder de l'ambiguïté
- non-conformistes — leur approche n'est pas dogmatique
- animés d'un esprit d'équipe
- sûrs d'eux-mêmes; ils ont du ressort
- entreprenants : ils ont le goût du risque
- tournés vers l'avenir; ils vont au-devant des événements au lieu d'y réagir
- créatifs
- persévérants
- motivés (ils apprécient les récompenses intrinsèques du travail)
- curieux d'échanger avec des gens qui n'ont pas la même façon qu'eux de voir les choses
- orientés vers les occasions plutôt que vers les problèmes; toujours avides d'apprendre.

(Harwood, 1990)

Emploi et Immigration Canada (EIC) a également dressé un *Portrait du gestionnaire* pour les besoins du recrutement. Ses auteurs font remarquer qu'il peut servir à la rédaction d'énoncés de qualités. On peut s'en inspirer de

même pour élaborer des questions, des études de cas et des jeux de rôles qui permettront d'évaluer les aptitudes des candidats; le Portrait peut être utile aussi aux personnes qui se demandent si elles devraient poser leur candidature à un poste de supervision ou de gestion et aux employés qui se préparent à des entrevues de sélection.

Le Portrait reflète un des objectifs d'EIC : aider les gestionnaires à comprendre leur rôle dans la gestion du changement. Voici quelques-uns des traits de personnalité qui y sont énumérés à titre de qualités du gestionnaire :

- sensibilité
- souplesse
- bonne présentation
- confiance en soi
- persuasion
- résistance au stress
- goût du risque
- esprit novateur
- conscience professionnelle

Il y a deux facteurs à prendre en considération à cet égard. Tout d'abord, le profil semble axé sur les qualités requises pour obtenir de l'avancement professionnel. En outre, les connaissances, les aptitudes et les traits de personnalité jugés importants concordent tous avec le profil le plus récent de la CFP. (CFP, 1990a et 1990b) Nous espérons que ce guide ne vous donnera pas l'impression que vous devez établir pour les nouvelles recrues un profil complètement différent de l'actuel, ou que les attributs auxquels vous avez toujours attaché de l'importance n'ont plus de valeur aujourd'hui. Au contraire, il s'agit simplement d'une *modification* des profils contemporains, avec *mise en relief cette fois des qualités d'adaptation.*

Contribution d'un organisme central au recrutement

La **CFP** a récemment élaboré un profil de sélection visant les conseillers en dotation. (CFP, 1990b) Les ministères peuvent utiliser ce profil pour le recrutement tant interne qu'externe. Les agents de dotation l'emploient également comme outil d'auto-évaluation afin de déterminer les points forts et les habiletés qu'ils doivent améliorer. Quelques ministères y ont recours pour l'évaluation du rendement des agents de dotation. Le document a servi de base au profil de compétences s'appliquant à tous les agents du groupe professionnel PE. On s'en inspirera également pour créer une simulation devant mettre à l'épreuve les candidats à un poste de conseiller.

Chose intéressante, l'une des 12 aptitudes mises en relief dans le profil est la faculté d'adaptation. Les adaptables :

- **tolèrent l'ambiguïté et savent modifier l'ordre de leurs priorités** en choisissant une ligne de conduite résolue malgré l'ambiguïté de la situation de même qu'en intervenant d'une manière autonome et assurée dans n'importe quelle situation.
- **changent de style et adoptent des approches nouvelles** pour s'adapter rapidement au changement; ils assument la responsabilité de leurs propres erreurs et en tirent des leçons; ils prennent les mesures qui s'imposent compte tenu des éléments d'information nouveaux dont ils disposent; ils assimilent les renseignements nouveaux et adoptent des perspectives nouvelles selon l'évolution du milieu.

Sur un plan plus général, la **CFP** et le **Conseil du Trésor** (CT) ont établi un *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique*. (CFP, 1990a) Le profil s'applique aux responsables de cinq niveaux : le superviseur, le cadre intermédiaire, le directeur, le directeur général et le sous-ministre adjoint. On y décrit 12 caractéristiques de base souhaitables. Certaines sont jugées nécessaires à *tous* les niveaux : l'intégrité, la flexibilité du comportement, l'autonomie, l'initiative, la persévérance et le jugement. La **flexibilité du comportement** (ce que nous appelons «adaptabilité») est le propre d'une personne qui se montre attentive au milieu, qui tolère l'ambiguïté et qui sait modifier l'ordre de ses priorités, varier son style et adopter des approches nouvelles selon l'évolution des circonstances.

La capacité de faire face à l'ambiguïté est considérée comme particulièrement importante lorsqu'il s'agit, par exemple, de réduire les effectifs, de réorganiser le service ou d'assumer un nouveau mandat.

Chose intéressante, c'est dans le profil du sous-ministre adjoint (SMA) qu'on trouve la plupart des caractéristiques des gens adaptables. Ainsi, dans les organismes adaptables, les gens recherchent le contact avec des personnes qui ne pensent pas de la même façon qu'eux. Dans le document de la CFP et du CT cité plus haut, le profil du SMA (p. 10) décrit l'«aisance interpersonnelle» dans les termes suivants :

> Prend un vif intérêt à établir des rapports avec des gens de tous les milieux. Adapte son style interpersonnel selon ses relations diverses avec les clients, les cadres supérieurs d'autres organisations, les politiciens et les employés à tous les niveaux de l'organisation.

D'autres caractéristiques sont également mises en évidence, par exemple la capacité de confier des missions à des employés et d'«encourager l'innovation et l'adaptation aux changements».

Mais ne devrait-il pas y avoir des gens capables de s'adapter dans *toute* l'échelle hiérarchique, et non pas seulement à l'échelon du SMA? Les caractéristiques que le document de la CFP et du CT présente comme

essentielles chez le SMA sont également nécessaires dans une certaine mesure aux échelons inférieurs. La littérature semble toutefois reconnaître une plus grande importance encore aux qualités suivantes :

- la polyvalence;
- l'ouverture d'esprit;
- le non-conformisme;
- le goût du risque;
- la créativité;
- l'orientation vers les occasions plutôt que vers le problème.

On devrait promouvoir davantage ces caractéristiques personnelles dans toute la fonction publique (le profil de la CFP et du CT est un des outils à cette fin) ou dans chaque ministère. De plus, pour aider les recruteurs, il pourrait être bon de rédiger des exemples illustrant la façon dont les gens qui possèdent ces caractéristiques souhaitables se comportent dans des situations typiques.

Travail d'équipe et souplesse

L'**esprit d'équipe** vient haut sur la liste des caractéristiques souhaitables dans n'importe quel profil de sélection. La citation suivante illustre l'importance capitale que revêt aujourd'hui le travail d'équipe, et celle qu'il est appelé à avoir dans l'avenir. Il y a une pointe d'exaspération dans ces propos; elle ne fait que mettre en lumière la nécessité de faire preuve de beaucoup de discernement dans l'attribution de pouvoirs aux gens :

> Si je dois acheter un nouvel avion — nous voulons naturellement [un appareil qui puisse] voler — Approvisionnements et Services voudra passer le meilleur marché du monde peu importe ce que fera l'avion; Industrie et Commerce voudra obtenir les meilleures retombées commerciales; Sciences et Technologie recherchera ce qu'il y a de mieux au point de vue scientifique; Affaires extérieures voudra s'assurer que nous satisfaisons nos alliés; et Finances s'inquiétera de savoir si l'affaire crée des problèmes de change. Le Conseil du Trésor contre-vérifiera le marché auprès de nous et le Bureau du Conseil privé interviendra aussi. Toutes ces autorités ont quasiment un droit de veto. Si vous avez besoin de conseils quant à ce que vous êtes censé faire, adressez-vous au Bureau du Conseil privé, au Conseil du Trésor, à la Commission de la fonction publique, au Cabinet et à votre ministre. Il n'y a pas d'uniformité dans les directives. À vrai dire, on y trouve simplement des contradictions additionnelles et, en fin de compte, il n'existe pas de critères que vous puissiez appliquer pour trancher la question. (Brodrick et Paton, 1982)

Y a-t-il moyen d'apprendre aux employés à faire preuve de jugement et à manoeuvrer adroitement en équipe? Ou est-il plus facile simplement d'engager des gens qui possèdent déjà ces qualités? Les ministères et organismes

vont-ils prendre des mesures concrètes en vue de déterminer le genre d'employés dont ils auront besoin dans les 10 prochaines années et au-delà?

Directement ou non, il est possible que quelques-uns aient déjà entrepris cette démarche. C'est ce que la **SCHL**, par exemple, semble avoir fait. Les gens ambitionnent de travailler là. Chaque année, l'administration centrale reçoit, en moyenne, une centaine de candidatures par campagne de recrutement de même qu'un millier d'autres candidatures de toutes sortes (d'après la FCVI, un taux de réponse aussi élevé est exceptionnel pour un ministère). Et les personnes qui sont embauchées ont tendance à rester. Seulement 5 % des employés ont quitté la SCHL ces deux dernières années.

La **souplesse** est l'un des attributs essentiels que devront posséder les fonctionnaires de demain. Les carriéristes, qui l'ont toujours su, cherchent habituellement à éviter une trop grande spécialisation. Dans l'avenir, *tous* les débutants devront être généralistes; ils devront être capables de passer d'un mandat à l'autre et d'aller de réorganisation en réorganisation avec une relative aisance.

Si la déstratification et la gestion de la décroissance se répandent partout, il est possible que la fonction publique en vienne à être constituée de petits ministères ou organismes capables de se déplacer plus rapidement et de mieux s'adapter au changement. On encouragera les relations horizontales (les rapports de consultation, la formation de coalitions) entre les entités du secteur public, et ces alliances seront d'ailleurs plus nécessaires, car les fonctionnaires s'attaqueront à des questions intéressant toute l'administration fédérale. D'où l'importance des habiletés transférables, par opposition aux compétences distinctives de la profession, et de la capacité pour l'employé de s'adapter au changement — et même de le provoquer. Les gestionnaires devront recruter du personnel non seulement pour la tâche immédiate mais en ayant également à l'esprit les impératifs à long terme du service.

Les auteurs d'ouvrages sur les affaires parlent souvent de l'attrait qu'exercent les avantages extrinsèques — la rémunération et les avantages accessoires. Ces avantages ont tendance à être plus importants dans le secteur privé. Traditionnellement, les gens étaient tentés par un poste dans la fonction publique parce qu'ils avaient envie de prendre part à l'élaboration des programmes publics et qu'ils croyaient y trouver la sécurité d'emploi. Nous espérons que les politiques lumineuses qu'aura inspirées FP 2000 feront beaucoup pour attirer des esprits éclairés.

Examinons un instant comment les choses se passent dans le privé. À la **Citicorp**, un cercle de progression au mérite est en place à la base — les gens avancent en fonction de leurs contributions plutôt que de leur longévité. Ceux qui ne réussissent pas quittent souvent l'entreprise; chose certaine, on ne leur confie pas des responsabilités plus grandes. La Citicorp ne considère pas nécessairement comme un mal le départ d'employés qui passent chez des concurrents; dans bien des cas, ces pertes ne font qu'accélérer l'apport de

sang neuf. La culture organisationnelle s'en trouve vivifiée. (Berman, 1986) Bien qu'elle soit une institution financière, la Citicorp a des dirigeants qui n'ont pas du tout le genre «cadre de banque». Il s'agit de spécialistes qui ont une formation dans des domaines aussi variés que la biophysique, la musique et la métallurgie. Comme l'entreprise fait des affaires dans plus de 90 pays, elle a dû s'adapter au pluralisme, en recrutant des gens de plusieurs nationalités différentes.

L'image de marque

Les cyniques pourraient dire que chaque entreprise garde quelques postes ouverts aux mésadaptés. Néanmoins, lorsque ces excentriques sont des esprits novateurs et que l'entreprise leur offre ce qu'il faut pour les aiguillonner, celle-ci se crée une belle image de marque comme pionnière. Cette image pourra attirer des personnes encore plus créatives, des gens adaptables qui pourront contribuer énormément à transformer l'organisme.

En affaires, l'école traditionnelle enseigne qu'une saine gestion consiste à faire en sorte que les choses restent ordonnées et prévisibles. Mais pour être un bon gestionnaire de nos jours, il faut être beaucoup plus souple que par le passé. Il faut savoir travailler au milieu du désordre et de l'incertitude. Et recruter des gens capables d'en faire autant.

Au **Japon,** la bureaucratie nationale jouit d'un grand prestige. C'est ce qui amène les meilleurs et les plus brillants sujets à y postuler un emploi. Chaque année, l'agence de recrutement de la fonction publique fait passer un examen à environ 35 000 collégiens de terminale et étudiants de deuxième ou de troisième cycles. Moins de 5 % y réussissent. Divers ministères et organismes gouvernementaux auront des entrevues avec les vainqueurs de l'épreuve.

Des 1 500 candidats japonais reçus, un millier accepteront un emploi au gouvernement. Au Canada, un organisme central tel que la CFP sera habituellement intervenu dans le processus d'embauchage. Au Japon, les divers ministères et organismes peuvent agir de façon autonome. Les organismes se disputent presque les meilleurs. Ils sont soucieux de leur image de marque : il y a du prestige lié au fait de réussir à s'attacher les meilleurs sujets plutôt que de simplement faire la queue pour enrôler les candidats qu'un organisme central (comme la CFP) a à offrir.

Améliorer les méthodes de recrutement

La **U.S. National Commission on the Public Service de 1989** a prêté beaucoup d'attention aux méthodes de recrutement. Aux prises avec des problèmes analogues à ceux qui se posent dans la fonction publique du Canada —départ d'employés talentueux et difficultés de recrutement —, la Commission a fait certaines recommandations fondamentales. Exemples : diminuer le nombre de titulaires désignés par le président, donner plus de latitude aux chefs d'organisme pour engager et pour congédier des employés,

décentraliser l'organisme central équivalant à la CFP, renforcer les associations avec les universités et instaurer un programme de bourses destinées à 1 000 collégiens faisant des études en administration publique.

La Commission a également étudié la possibilité de permettre à des cadres moyens supérieurs de faire du recrutement sur les campus. Elle a recommandé l'accélération du processus d'embauchage pour que les candidats ne soient pas tentés de considérer d'autres offres du secteur privé. Elle a également souligné l'importance de la formation. Dorénavant, les ministères et organismes seront autorisés à élaborer leurs propres programmes de formation et à passer des marchés de formation avec des fournisseurs de l'extérieur.

L'exemple du **Centre d'armes navales de China Lake** en Californie montre en quoi les nouvelles méthodes de recrutement sont en train de transformer la fonction publique aux États-Unis. Le Centre avait du mal à recruter du personnel scientifique et professionnel à cause de difficultés salariales et de l'éloignement géographique. Pour l'effectif scientifique et professionnel, il y avait 18 niveaux de paie et de classification et 150 échelons de traitement. En outre, ainsi que le gouvernement l'a reconnu, il y avait un grand écart salarial entre les postes de China Lake et les emplois comparables dans le secteur privé. Le régime des traitements est aujourd'hui plus simple, et on laisse à chaque gestionnaire le soin de fixer le traitement pour les postes de débutant. (Gatto, 1990) Les gestionnaires sont également habilités à négocier des augmentations salariales en fonction du rendement. Le Programme de démonstration de China Lake et d'autres programmes du genre ont facilité le recrutement de jeunes scientifiques sur le marché du travail très compétitif du sud de la Californie.

Les méthodes de recrutement hardies offrent habituellement une bonne marge de manoeuvre. En voici un exemple. La **CFP** avait passé une annonce dans les journaux d'Ottawa en vue de recruter du personnel de soutien administratif. Il y a eu bien peu de réponses; les meilleurs candidats étaient apparemment des titulaires d'un poste de jour qui ne pouvaient se présenter aux entrevues pendant les heures normales de travail. La CFP a donc ouvert ses bureaux le samedi. On corrigeait les examens sur place afin que les candidats puissent savoir immédiatement à quoi s'en tenir.

Il semble de plus en plus évident que *les organismes adaptables consacrent un temps prodigieux au recrutement.* De même, ils mettent beaucoup à contribution les cadres hiérarchiques, en sollicitant leur avis au sujet non seulement des aspects techniques du recrutement mais aussi des caractéristiques importantes chez les employés pour l'avenir de l'organisme. Ils tiennent des ateliers, consultent des spécialistes du comportement et s'interrogent longuement sur ce qui constitue l'«étoffe» de l'employé idéal. Les recruteurs ont une nette idée de ce qu'ils recherchent. Plutôt que de

prendre la voie facile qui serait d'engager quelqu'un «à leur propre image», ils s'efforcent de dénicher des gens qui partageront les valeurs de l'organisme et accepteront sa mission et sa philosophie. Et ils ne perdent jamais de vue la si précieuse faculté d'adaptation.

Dans la fonction publique, les jurys de sélection auront maintes occasions de créer sur mesure des techniques inédites pour s'acquitter de leur tâche. Si, par exemple, les habiletés techniques d'un candidat sont indubitablement importantes, les qualités comme l'esprit d'équipe ont au moins autant de valeur. Il existe divers instruments pour évaluer cette qualité. On pourrait inviter les candidats à raconter en détail une longue expérience de travail qu'ils auraient vécue au sein d'une petite équipe unie par une solidarité profonde. Y a-t-il un moyen objectif de mesurer l'«adaptabilité» chez les gens? Sans aucun doute, et les gestionnaires débrouillards et imaginatifs sauront le découvrir.

4. L'art de commander : attribuer des pouvoirs, courir des risques et affecter des ressources

«Tout le monde veut être remarqué, mais personne ne veut être surveillé.»

«Celui qui juge qu'une chose est impossible à faire ne devrait pas empêcher de travailler celui qui tente de la faire.»

Arthur Bloch

Les contraintes, perçues ou réelles, avec lesquelles les fonctionnaires doivent composer ont fait couler beaucoup d'encre. On croit souvent que les organismes centraux exercent un trop grand contrôle. Les retards dans la dotation des postes, la rareté des ressources, le système hiérarchique de décision et la peur diffuse de courir des risques ont de tout temps nui à l'efficacité de la fonction publique.

Aujourd'hui, les organisations qui réussissent présentent trois caractéristiques corrélatives qui leur permettent de s'adapter au changement : elles confèrent des pouvoirs aux employés, elles leur font confiance et elles sont prêtes à prendre des risques.

Confier des pouvoirs aux employés équivaut à leur donner la chance de faire une pleine et utile contribution. Selon une étude réalisée récemment par le Bureau du vérificateur général (BVG 1990), cela résume l'une des trois valeurs essentielles privilégiées par les fonctionnaires. L'accession au pouvoir donne aux employés à tous les niveaux l'impression qu'ils assument de véritables responsabilités; ils sont alors convaincus qu'ils peuvent jouer un rôle dans la prise de décisions. Dans les organisations qui ne croient pas à cette formule, le contrôle descendant devient une fin en soi. Les employés y sont passifs et craintifs.

Les organisations adaptatives ne permettent pas que l'adhésion aux règles et aux procédures fasse obstacle à l'atteinte des résultats. Les employés et les gestionnaires font ce qu'il y a à faire plutôt que d'être obsédés par la crainte de ne pas faire les choses selon les règles. Le pouvoir décisionnel est partagé. La *confiance* est la pierre angulaire de l'attribution de pouvoirs, et certaines cultures organisationnelles entretiennent la confiance en encourageant l'esprit d'initiative et en laissant les gens prendre des risques. (Voir Vogt et Murrell, 1990, et Block, 1989, qui font une étude exhaustive du concept de l'accession au pouvoir.)

Aujourd'hui, les entreprises d'avant-garde se rendent compte que dans un marché du travail difficile, les employés *doivent* avoir accès au pouvoir. Ces entreprises n'offrent pas à leurs travailleurs diversité, pouvoir et fierté parce que cela fait bien, mais plutôt parce qu'elles veulent survivre, car autrement elles risquent de les voir se tourner vers des organisations plus éclairées. Et l'importance accrue accordée au service aux clients signifie que *l'on s'en*

remet à ceux qui traitent directement avec le client. Les gestionnaires cessent de personnifier l'autorité et deviennent des moniteurs. Dans les meilleurs cas, ils jouent le rôle d'animateurs organisationnels en aidant les employés à faire valoir leurs idées novatrices à tous les niveaux de l'organisation.

La **confiance** est une qualité qui sera essentielle à la réussite des transformations ministérielles au cours des années qui suivront FP 2000. Les dirigeants de la fonction publique devront faire preuve d'honnêteté, d'intégrité et de transparence — surtout dans les relations syndicales-patronales. Pour être jugés honnêtes et dignes de confiance, les dirigeants devront tenir parole. Ne pas respecter les ententes, ne pas tenir ses promesses ou cacher la vérité ne peut que semer la confusion. Mais si les dirigeants agissent de façon cohérente, ils inspireront de la confiance aux employés, la confiance constituant justement la clef de voûte de la réforme.

La confiance n'est pas à sens unique. Si les dirigeants font leur part, leurs subalternes feront de même. Sam Walton (l'une des plus grandes fortunes des États-Unis) a un jour pris une gageure avec les employés de Wal-Mart : si ces derniers lui permettaient de réaliser un certain pourcentage de bénéfice, il déambulerait sur Wall Street affublé d'une jupe hawaïenne. Les employés ont relevé le pari et Sam Walton s'est exécuté!

Les organisations efficaces se distinguent aussi fondamentalement par leur capacité à **prendre des risques**. Elles encouragent l'innovation et passent l'éponge sur les échecs. Elles admettent qu'il n'est pas toujours possible d'éviter les erreurs et qu'on ne gagne rien à ne rien faire. De plus en plus, les gestionnaires de la fonction publique devront s'habituer à prendre des risques. Comme le souligne Bruce Rawson :

> La société canadienne semble favoriser l'adaptation en douce et rejeter le changement radical, et cette attitude prudente ne peut que se refléter dans la bureaucratie. Pourtant, il y a aussi de la place pour le bureaucrate doté de l'esprit d'entreprise qui est disposé à prendre sur lui les risques calculés qui accompagnent inévitablement toute tentative de progrès ou d'amélioration. (Rawson, 1984, p. 609)

Le pouvoir au ministère des Consommateurs et des Sociétés

Dans une atmosphère qui s'y prête, l'accession au pouvoir peut amener les employés à prendre plus de risques. Il peut être nécessaire d'apporter, à cette fin, des changements à la structure organisationnelle. Par exemple, lorsque la déstratification sert à promouvoir l'obligation de rendre compte et la gestion «vers le bas et vers l'extérieur», il y a plus de chances que les employés prennent des initiatives. Les fonctionnaires doivent être encouragés à agir lorsqu'*ils voient la nécessité d'agir*. Voici ce qu'en pensent quelques gestionnaires de la fonction publique :

> Si vous avez à coeur d'être efficace, vous vous sentirez mal à votre aise si les choses ne tournent pas rond. N'attendez pas qu'une évaluation soit

> effectuée ou qu'un vérificateur survienne. Vous devez être conscient du facteur temps. Vous n'êtes pas à votre aise quand les choses ne se règlent pas rapidement. Vous devez avoir le sens de la frugalité. Il s'agit d'un facteur d'efficience beaucoup plus important que toutes les formes de processus et de contrôles extérieurs qui ont pour objet de vous forcer à rester vigilant.
>
> Plus vous donnez de responsabilités aux gens, plus ils ont de la latitude pour remplir leurs objectifs et plus ils sont obligés de rendre des comptes parce que c'est, dans un sens, une forme de contrôle; autrement ça ne les regarde pas et ils ne sont pas obligés de rendre des comptes.
>
> J'aime mieux voir un fonctionnaire faire une erreur en s'efforçant de bien faire son travail que d'en voir un qui ne fait aucune erreur mais dont le travail est saboté.
>
> . . .il n'est pas vrai que ceux qui atteignent les plus hauts niveaux ne sont pas des preneurs de risques. Ceux qui sont très prudents parviendront à la catégorie EX — EX 1 ou 2 — mais ils n'iront pas plus loin dans la plupart des ministères. Pourquoi? Parce que la plupart des ministères doivent sans cesse s'ajuster à des politiques en constante évolution et les seuls qui peuvent s'y faire sont les gens qui s'adaptent et qui prennent des risques. Ils peuvent en fait atteindre le niveau EX 4 ou EX 5 avec cet atout de plus. L'aptitude à satisfaire aux exigences du système peut vous mener au plus haut niveau de la gestion intermédiaire, mais pour aller plus loin, vous devez être capable de repenser le système au complet. (Brodtrick et Paton, 1982)

Dans certaines organisations publiques, on pratique déjà l'attribution de pouvoirs et on encourage la prise de risques. À **Consommateurs et Sociétés Canada (CSC),** par exemple, on accorde énormément d'importance à l'innovation (Clark, 1989). Le Ministère prend le temps d'analyser à fond les suggestions de chaque employé, favorise la participation et tente d'inciter les employés à faire leurs les méthodes les plus heureuses appliquées ailleurs.

Lors du symposium sur l'innovation de l'APEX qui a eu lieu en 1989, il est apparu clairement, d'après les exposés présentés, qu'un assez bon nombre de ministères et d'organismes avaient tiré parti des risques qui avaient été pris. Il semble que l'expérimentation soit assez souvent le fait de petits groupes au sein de ces ministères. Ces groupes ont eu besoin de l'approbation, de la protection et des conseils personnels des cadres supérieurs et en ont bénéficié.

L'expérience réalisée à la **Division de l'examen des marques de commerce à CSC** en est un bon exemple, qui illustre non seulement les avantages de l'attribution de pouvoirs, mais aussi ce qu'on peut tirer d'un programme «d'encouragement» intelligent.

Le personnel de la Division examine les demandes d'enregistrement de marque de commerce et détermine si elles peuvent être approuvées. En 1989, la directrice a décidé de faire quelque chose au sujet de la charge de travail

sans cesse croissante. Elle a donc élaboré un programme expérimental, appelé programme de travail à domicile (TAD), à l'intention de ses PM-3. (On apprend beaucoup à voir la présentation de diapositives qui a été produite sur ce programme et à consulter la transcription qui y est associée (CSC, 1990). Les deux documents sont clairs, bien documentés et traduisent un enthousiasme reflétant l'esprit de FP 2000.)

Lorsque le travail s'est accumulé, la direction a demandé aux employés d'en faire le plus possible à la maison, en échange de congés. Ils bénéficiaient en retour de congés compensatoires calculés à tarif et demi. De nombreux employés ont agréé à cette demande et la productivité s'est aussi accru de façon notable. Le programme TAD a permis aux employés d'adopter un horaire efficace de travail au bureau et à la maison. Immédiatement, la productivité des personnes travaillant à la maison atteignait le *double* de celle des employés ne travaillant qu'au bureau. Cette situation était en partie due au fait qu'il n'existait plus de contraintes liées à tout milieu de travail.

D'autres mesures incitatives ont été mises à l'essai et n'ont pas donné les résultats escomptés (par ex. apposer sur les dossiers des bons à gratter). Il semble que le prix le plus apprécié était la chance de pouvoir demeurer à la maison.

En rétrospective, on peut facilement expliquer la hausse de productivité, étant donné qu'aucune interruption ne vient retarder le travail à la maison et qu'on n'a pas à se déplacer pour se rendre au travail. Certaines des personnes travaillant à domicile se servent d'ordinateurs disponibles 24 heures par jour, sept jours par semaine. Elles n'ont pas à travailler la fin de semaine ou les jours fériés, mais elles peuvent de toute évidence adopter un horaire flexible. Les superviseurs communiquent au besoin avec les employés et ces derniers se rendent régulièrement au bureau pour prendre ou rapporter du travail. Il convient de souligner qu'on a au départ consulter les spécialistes des relations de travail de la division. Les collègues de la directrice et les représentants syndicaux ont appuyé le programme. La mise en oeuvre ne s'est pas faite unilatéralement, mais a reposé et a été axée sur la consultation.

Ce programme présente certaines caractéristiques distinctives dont il faut tenir compte si l'on pense à l'adopter. La confiance qui existe entre l'employeur et l'employé est l'une des raisons de son succès. La nature du travail en est une autre. De toute évidence, le programme TAD ne peut s'appliquer à tous les employés. (Un groupe au sein du Conseil du Trésor étudie actuellement les applications possibles à d'autres ministères.) Même si le travail exécuté dans un bureau puisse très bien s'apporter, certaines personnes ont besoin du contact social que leur offre le bureau. Des questions comme le caractère confidentiel du travail, le milieu de travail à la maison, les motifs et le profil psychologique du candidat au TAD sont des éléments déterminants lorsqu'on décide s'il faut permettre le travail à la maison.

Avant de confier des pouvoirs aux employés, il faut déterminer s'ils possèdent les qualités nécessaires (voir la transcription de la présentation de CSC, page 11, pour une liste des attributs). Vous devez aussi faire preuve d'ouverture d'esprit. Pour que les graines du changement se mettent à germer, vous devez avoir bien préparé la terre dans laquelle vous les semez. Pour qu'un tel programme puisse se développer, vous devez faire montre d'une grande faculté d'adaptation; faire preuve de conservatisme pourrait vous faire perdre des appuis.

La réussite dépend aussi de la *façon dont vous vous y prenez pour faire accepter le changement*. La présentation électronique de diapositives sur le programme TAD donne un bon exemple de promotion à l'extérieur. La promotion à l'interne peut se faire d'autres façons. Par exemple, la division a sondé toutes les parties pour connaître leur opinion sur le programme TAD. Les réactions ont été positives. Les employés estimaient que le programme avaient eu quelques très bons résultats en créant un esprit d'équipe solide, en relevant le moral des employés et en leur donnant le sentiment de travailler dans un but commun. Tous leurs problèmes, quels qu'ils soient, trouvaient une solution. Les commentaires formulés par les personnes travaillant à la maison ont montré que ces dernières étaient très motivées et qu'elles appréciaient de pouvoir gérer leur temps ainsi que leurs responsabilités professionnelles et domestiques.

Autres exemples dans la fonction publique

Emploi et Immigration Canada (EIC) a fait l'expérience de la déstratification et de la prise de décisions participative. Dans certaines régions, on tient quatre fois par année des ateliers auxquels des employés de tous les niveaux prennent part. La prise de décisions a été décentralisée : les pouvoirs ont été délégués aux Centres d'emploi locaux, lesquels voient à leur propre planification à la lumière des priorités nationales et régionales. La direction s'est rendu compte que les unités de première ligne connaissaient mieux que quiconque leur marché et leurs clients locaux. Elles peuvent fournir des services locaux plus efficacement sans être assujetties à l'emprise arbitraire des politiques de l'administration centrale ou des règlements des organismes centraux.

La **fonction publique australienne** a aboli sa Commission de la fonction publique en 1987 et a confié la gestion du personnel aux ministères. Un document de travail produit par la Commission de la fonction publique australienne révèle une disposition philosophique pour l'accession au pouvoir. Selon ce document, les employés plus instruits d'aujourd'hui exigent une plus grande part dans la prise de décisions. Il y a moins de chances qu'ils tolèrent un style de gestion autocratique et sévère. La commission reconnaît que dans

l'avenir, l'organisation du travail devra être différente; la fonction publique aura une structure plus horizontale et comptera davantage sur les réseaux et les équipes de travail souples (groupes de spécialistes exécutant des projets particuliers).

Communications Canada a décentralisé ses opérations du personnel en 1988. Les gestionnaires régionaux se sont vu déléguer des pouvoirs accrus en matière de dotation. Bien que la décentralisation des fonctions ne corresponde pas à l'attribution de pouvoirs, elle en est assurément une composante importante. Selon un rapport sur la décentralisation (Bélanger, 1988), 65 % des directeurs généraux étaient enchantés de leur nouvelle liberté d'action. Vingt-cinq pour cent des répondants au sondage souhaitaient une *plus grande* délégation de pouvoirs. Le rapport attribue ce pourcentage apparemment faible au fait que l'une des tâches comprises dans le recrutement a trait à la classification, tâche que les gestionnaires considèrent comme une corvée spécialisée hautement réglementée et exigeant beaucoup de temps. Le rapport recommande de donner aux gestionnaires une formation structurée en classification pour les aider à surmonter l'aversion que leur inspire cette tâche.

L'attribution de pouvoirs ne règle pas tous les problèmes. On ne peut pas toujours contenter tout le monde. Certains verront inévitablement la délégation de pouvoirs comme une façon pour les gestionnaires de se dérober aux responsabilités qui leur incombent et ne pourront accepter ce qui, pour eux, constituera une charge de travail supplémentaire. Cependant, ceux que les défis stimulent seront heureux de pouvoir échapper aux carcans habituels et apporter une contribution plus significative. *Ce sera pour eux de nouvelles occasions de se réaliser.*

De plus en plus, les gestionnaires se rendent compte qu'il faut faire tomber les barrières. *Une baisse de productivité attribuable à une sur-réglementation est probablement plus coûteuse que les erreurs qui pourraient survenir si l'on abolissait certaines règles et si les gestionnaires prenaient plus de risques.* La sur-réglementation est une perte de temps et d'énergie et a pour effet d'étouffer la créativité. Aujourd'hui, les organisations gagnantes sont conscientes qu'une vétille d'ordre décisionnel ou pratique peut facilement les mettre dans l'impossibilité d'agir. Les hiérarchies devront s'assouplir et donner à leurs employés une certaine liberté d'action. Voici un exemple tiré de la **fonction publique américaine** qui montre ce qui arrive lorsqu'on ne va pas dans ce sens.

Le «State Department» et les ambassades américaines sont en communication constante — leurs échanges sont en fait plus nombreux que ceux des bureaux de l'Associated Press et de l'United Press International réunis. Malheureusement, les procédures de fonctionnement normales, qui exigent de nombreuses autorisations, gênent l'acheminement de l'information. Un fonctionnaire a appris avec stupéfaction qu'un câblogramme de routine sur les exportations de lait exigeait 29 signatures distinctes avant son envoi.

Avant d'en rire, regardons ce qui se passe de notre côté : un fonctionnaire a un jour été prié d'approuver une *dépense de 1,40 $*. Et ce n'est pas tout, le document qu'on lui demandait de signer portait déjà *deux* autres signatures!

> «Je trouve cela agaçant. Nous ne combattons pas l'ennemi avec du papier.»
>
> – Propos de l'amiral Joseph Metcalf au sujet des quelque 20 tonnes de documents et de classeurs se trouvant à bord des nouvelles frégates de la marine américaine. Newsweek, mai 1987.

L'après-FP 2000 sera marqué moins par le contrôle que par l'engagement. Le respect des règles ne peut servir de prétexte à l'immobilisme.

Certaines organisations ont déjà pris des mesures qui vont dans le sens de l'attribution de pouvoirs aux employés en instaurant un mode d'autogestion.

Le **Centre de recherches pour le développement international** (C.R.D.I.), par exemple, a entrepris en 1986 un auto-examen particulièrement important (BVG 1988). Le président a fait savoir aux employés qu'ils ne pouvaient s'en remettre entièrement à lui ou à des consultants. Des groupes de travail composés d'employés de tous les niveaux se sont formés. Au nombre des questions abordées, mentionnons la décentralisation. Le C.R.D.I. fournit des services dans de nombreux pays étrangers; on compte que les employés sur place feront preuve d'initiative et prendront les décisions qui s'imposent. Il n'est pas question qu'ils refilent la responsabilité à l'administration centrale.

Le Secteur de la gestion du spectre à **Communications Canada** est un autre exemple d'organisation qui a fait accéder avec succès ses employés au pouvoir. Il consent à ce qu'on outrepasse les règles lorsque les circonstances le justifient et qu'il existe de toute évidence une meilleure solution. S'ils ne disposent pas de suffisamment de temps pour obtenir un consensus, les employés prennent sur eux la résolution des problèmes. En supposant qu'ils saisissent les buts globaux de l'organisation, on laisse les employés libres d'atteindre ces buts à leur manière.

Au Centre des opérations de Sherbrooke d'**Énergie, Mines et Ressources**, les projets sont souvent exécutés par des équipes autonomes. Les ingénieurs de même que le personnel de soutien ont, dans le cadre de ces projets, une assez grande liberté d'action. Étant donné qu'on fait une rotation des tâches, les gestionnaires deviennent généralistes. Cela les motive grandement parce qu'ils ont la chance de pouvoir démontrer diverses aptitudes dans chacun des projets. L'absence de rapports de subordination accroît leur liberté. Résultat : la productivité a augmenté au sein des équipes autonomes et l'on peut affirmer sans se tromper que le moral y est probablement meilleur qu'ailleurs.

Courir des risques : composer avec les contraintes des organismes centraux

Les contraintes bureaucratiques sont un filon que la littérature sur le sujet a grandement exploité. Il ne se trouve à peu près pas de gestionnaire qui n'ait pas eu connaissance d'un cas où il était plus facile de maintenir en poste ou de déplacer un employé incompétent que de prendre à son égard des mesures disciplinaires. Certains croient que les règles adoptées pour empêcher le favoritisme ont en fait entraîné autant d'inefficacité qu'elles devaient en prévenir.

Dans la **fonction publique américaine**, l'embauchage d'un nouvel employé peut prendre de 17 à 610 jours et la complexité des mesures disciplinaires peut s'avérer encore plus rebutante. Un superviseur, par exemple, a mis 21 mois à monter un dossier de renvoi. Ironie du sort, il a en fin de compte mérité une cote de rendement médiocre pour avoir négligé ses autres fonctions! De plus, si l'employé incompétent avait fait appel, le cas serait toujours pendant. (Weiss et Barton, 1980, p. 162)

Le tableau intitulé «Stratégies d'accommodement avec le Centre» résume assez bien la façon dont certains gestionnaires publics s'y prennent pour obtenir des résultats en s'accommodant des règles (le terme «Centre» s'entendant de tout organisme central). Toutefois, les organismes dont les règles appellent la collaboration plutôt que de susciter l'opposition seront inévitablement plus productifs.

Stratégies d'accommodement avec le Centre

1. Connaissez le système aussi bien ou mieux qu'il ne se connaît lui-même (lisez les guides, lignes directrices, etc.).
2. Évitez les rivalités personnelles injustifiées.
3. Choisissez les bonnes personnes pour assurer la liaison avec le Centre et veillez à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires.
4. Faites en sorte que les employés comprennent l'importance de leurs rapports avec le Centre.
5. Amenez les employés à adopter une attitude positive — assurez-vous qu'ils savent que tout dépend d'eux.
6. Utilisez la méthode «douce» (négociez) quand cela est de mise.

7. Utilisez la méthode «dure» quand c'est nécessaire :
   - rajustez votre budget;
   - soyez en mesure de présenter des arguments solides au Centre;
   - faites en sorte que votre initiative reçoive l'appui du plus grand nombre;
   - clarifiez vos intentions;
   - attirez-vous des appuis haut placés et visibles.
8. Contournez les règles, jouez prudemment et consignez par écrit vos actions et leur justification.
9. S'il n'y a pas «moyen de moyenner» ou de contourner les règles, évitez-les. Réalisez votre initiative à l'extérieur du système. À cette fin :
   a) confiez-la à la sous-traitance. Cependant :
      - sachez exactement quels services vous devez acheter;
      - établissez avec précision les résultats que vous désirez obtenir;
      - récompensez vos subalternes lorsque les résultats obtenus des entrepreneurs sont excellents;
      - tenez compte des caractéristiques uniques des différents types d'entrepreneurs.
   b) mettez sur pied des structures de remplacement qui :
      - offriront de la souplesse;
      - réduiront le roulement du personnel;
      - permettront l'encaissement de recettes;
      - serviront une seule fin;
      - seront soustraites à l'emprise administrative. Elles peuvent toutefois ne pas rendre directement de compte ou susciter d'autres problèmes (pour ce qui est du conseil d'administration par exemple) ou encore être difficiles à former.

Inspiré de Gordon Chase et Elizabeth C. Reveal, 1983, How to Manage in the Public Sector, Addison-Wesley, p. 79 à 91, Reading, Mass.

> Faire les choses lentement pour s'assurer de bien les faire peut en fin de compte coûter plus cher que de les faire plus rapidement. L'action rapide offre l'avantage de la nouveauté, mais risque plus d'entraîner l'adoption d'un régime moins qu'optimal. (Fonction publique de l'Australie, 1989)

La rapidité n'est pas *toujours* essentielle. Le programme d'encouragement de Statistique Canada s'est heurté à de l'opposition de la part des syndicats à partir du moment où on a voulu faire les choses trop vite (voir la section 5). Vous devez *prendre le temps de consulter l'organisme central*, surtout en ce qui touche l'affectation des ressources. Voici ce que pensent des contraintes certains gestionnaires publics :

> Ceux qui doivent se soumettre aux contraintes ne les aiment pas; ceux qui les aiment n'ont pas à s'y soumettre.
>
> On peut comparer les contraintes (des organismes centraux) à un ensemble de commandes de vol conçues sans égard aux pilotes. Il faut trois pieds et deux yeux derrière la tête pour les utiliser. Si le pilote ne peut faire voler son appareil, on dit de lui qu'il présente de graves faiblesses. Si le pilote demeure incapable d'utiliser l'appareil, on dit que ses faiblesses sont chroniques et que des cadres plus rigoureux d'examen et de contrôle sont indispensables. (Brodtrick et Paton, 1982)

Il est plus difficile pour les organisations publiques que pour les organisations privées d'acquérir une meilleure faculté d'adaptation. Difficile, mais pas impossible. Voici quelques organisations publiques qui ont pris des mesures pour confier des pouvoirs à leurs employés ainsi que pour les encourager à prendre des risques.

La **fonction publique de l'Australie** a établi un système de budgétisation axée sur les dépenses courantes. Toute portion non dépensée du budget d'un ministère peut être reportée à l'exercice financier suivant. La fonction publique met également à l'essai le «télétravail» (travail à domicile).

En **République fédérale d'Allemagne**, les états ont mis sur pied, chacun de leur côté, des commissions chargées de la simplification de l'administration. Le ministère de la Culture et des Sports de Baden-Wurttemberg par exemple emploie 120 000 enseignants et autres fonctionnaires. Ces derniers devaient, à un moment donné, se plier à 3 500 directives administratives. Après la déréglementation, il ne restait plus que 365 directives. Les pouvoirs ont été délégués au niveau le plus bas possible. Bien que les résultats aient en général été positifs, le nouveau système a gêné certains gestionnaires. Cette liberté toute nouvelle qui leur était donnée les empêchait désormais de prendre prétexte des règlements; ils devaient prendre des décisions. Pour les aider à

s'adapter, on leur a offert une formation et des services d'orientation spéciaux. Les gestionnaires qui n'étaient toujours pas capables de surmonter le stress ont été priés d'occuper des postes ne comportant pas de tâche de gestion.

D'autres effets se sont aussi fait sentir. Les vérificateurs se sont par exemple rendus compte qu'ils ne pouvaient plus exécuter la majeure partie de leur travail en vérifiant simplement la conformité aux règlements. On a dû élaborer de nouvelles méthodes pour évaluer le rendement d'une organisation en se fondant sur la *qualité du jugement* dont avaient fait preuve les gestionnaires dans des situations particulières.

Affectation des ressources

Dans les organisations adaptatives, c'est aux *personnes les plus productives* qu'on confie le plus souvent des ressources discrétionnaires, peu importe leur niveau. C'est aussi vers eux qu'on se tourne pour résoudre les problèmes les plus ardus. L'adoption d'une telle stratégie dans une organisation publique peut susciter à la fois de l'excitation et de l'appréhension. L'implantation d'un système de budgétisation axée sur les dépenses courantes et la revue du système de classification feront surgir des occasions nouvelles pour les personnes de talent.

> Un cadre supérieur qui affirme que les règles l'empêchent de nommer des personnes compétentes et, de ce fait, de donner un bon rendement confesse en fait son incompétence. Un DG, en poste depuis trois ans, qui prétend ne pouvoir accomplir ce qu'il doit accomplir sous le régime actuel ne mérite, à mon avis, qu'à être renvoyé pour raison d'incompétence. (Brodtrick et Paton, 1982)

Certains administrateurs publics attachent de toute évidence une grande importance à la capacité de leurs employés à s'adapter au système. Il en est de même pour les Américains (Chase et Reveal, 1983) :

> Les cadres hiérarchiques qui concluent que la machine bureaucratique en place est impénétrable sont dans le système depuis trop longtemps. Ils devraient partir ou devenir eux-mêmes des bureaucrates. Il vaut mieux accepter tel quel ce qu'on ne peut changer.

Dans son étude de la **fonction publique japonaise**, Borins (1986) démontre l'importance que les Japonais accordent au consensus et à la prise de décisions selon la démarche ascendante. Il se présente aux plus jeunes fonctionnaires de nombreuses occasions de suggérer des lignes de conduite et de rédiger des documents importants du genre des mémoires présentés au Cabinet. Le système en place les encourage à faire preuve d'initiative et de créativité. Dans la fonction publique japonaise, jamais personne ne donne les contrôles exercés par les organismes centraux comme prétexte à une mauvaise gestion. À propos de prétextes, vous trouverez ci-après quelques-uns des arguments le plus souvent invoqués par les réfractaires au changement.

Discours types des réfractaires au changement

C'est une bonne idée, mais. . .
C'est contraire à la politique de l'entreprise.
Trop avant-gardiste.
Soyez pratique.
Pouvez-vous mettre votre idée en pratique?
Ça coûte trop cher.
N'entreprenez rien pour le moment.
Avez-vous songé à. . .
Je sais que ça ne marchera pas.
Cela ne peut pas marcher.
Il y a trop de projets en cours.
Cela ne correspond pas à la nature humaine.
C'est pas nouveau.
Il faut étudier la question davantage.
Ce n'est pas prévu au budget.
Ce n'est pas assez bon.
Cela ne fait pas partie de vos fonctions.
Laissez-moi ajouter quelque chose. . .
Discutons-en.
Formons un comité.
Effectuons d'abord une étude.
Ménageons la susceptibilité des gens.
Remettons cela à un peu plus tard.
Laissons l'affaire de côté pour quelque temps.
Réfléchissons-y pendant quelque temps.
Ce n'est pas encore le moment.
Naturellement, ça ne marchera pas.
Nos plans sont différents.
Une autre fois.
Vous devriez pourtant savoir.
Ce n'est pas notre problème.
Le patron ne voudra rien savoir.
Les nouveaux employés ne comprendront pas.
Les anciens ne l'utiliseront pas.
Ce n'est pas le bon moment.
Le syndicat ne voudra rien savoir.
Il y a de meilleurs moyens.
Ils ne voudront rien savoir.
Trop théorique.

Trop difficile à administrer.
Trop difficile à mettre en oeuvre.
Trop tard.
Trop de paperasserie.
Trop démodé.
Trop tôt.
Nous fonctionnons ainsi depuis longtemps et cela a toujours marché.
Nous n'avons pas le personnel voulu.
Nous n'avons pas le temps.
Nous sommes trop gros.
Nous sommes trop petit.
Nous n'avons jamais fait cela auparavant.
Nous l'avons déjà essayé.
Qui est l'énergumène qui a pensé à cela?
Que penseront les clients?
Ce que vous voulez dire en réalité. . .
Pour qui vous prenez-vous?
Si c'est une bonne idée, pourquoi personne n'y a pensé avant?
Vous êtes à côté de la question.

L'efficacité de l'organisation ne s'améliorera pour la peine que si vous vous assurez le concours des employés à tous les niveaux. C'est donc que vous devez les laisser prendre des risques et mettre à l'essai de nouvelles méthodes. *Si les succès sont plus nombreux, les échecs le seront également.* Les ressources discrétionnaires doivent être allouées à la lumière des résultats obtenus, et non d'après la capacité d'un gestionnaire à appliquer la procédure établie. Plus de jugement, une moins grande dépendance, des risques plus nombreux, une plus grande agitation — voilà de quoi est fait le quotidien des maîtres du changement.

5. Offrir une plus grosse carotte : possibilités de carrières stimulantes et régimes d'encouragement authentiques

Comment recruter et retenir de bons employés lorsqu'on ne peut leur offrir plus d'argent ou plus de pouvoirs?

Dans la fonction publique, comme dans la plupart des organisations, l'avancement a longtemps été considéré comme étant la récompense du succès, l'encouragement à la productivité se traduisant par un contrôle accru sur les ressources et les programmes ainsi qu'une meilleure rémunération. Toutefois, tous les fonctionnaires n'aspirent pas à faire carrière. Tous n'aspirent pas à devenir gestionnaire. Pour nombre de gens, la sécurité d'emploi est plus importante. Ces employés ont besoin d'autres mesures d'encouragement que l'avancement dans la carrière pour donner un bon rendement.

À mesure que s'amenuisent les possibilités d'avancement, même pour ceux qui aspirent à faire carrière, d'autres mesures d'encouragement revêtent une importance accrue. Les organisations les plus adaptatives s'en sont rendu compte. Dans les organisations adaptatives, il existe souvent un chevauchement considérable entre les possibilités de carrière, les régimes d'encouragement et les mesures visant à accorder des pouvoirs accrus.

Dans le contexte actuel de restrictions économiques, les mesures d'encouragement à caractère autre que financier, en particulier, sont plus intéressantes. Les organisations efficaces du secteur privé se sont rendu compte que le fait de laisser les gens mener à bien leurs projets fétiches peut s'avérer une récompense de taille. Une fois qu'ils ont mené à bien ces projets, on récompense encore davantage les employés en leur permettant d'exécuter d'autres projets ou des projets de plus grande envergure. Comme dans une partie de machine à boules, la récompense provient du fait de faire suffisamment bien pour obtenir une partie gratuite. (Kanter, 1983)

Il s'agit d'une stratégie axée sur la carrière qui ne comporte pas de mesure d'avancement. Les gens se déplacent latéralement et non vers le haut. L'essence de cette stratégie est l'accroissement des pouvoirs : les employés sont récompensés lorsqu'ils sentent que l'organisation leur fait confiance. Les stimulants comme les primes monétaires et les cadeaux sont moins importants au bout du compte que la satisfaction intellectuelle et émotive.

> Les postes qui laissent le plus de place à l'initiative sont ceux qui sont décrits de façon très large, dont les tâches sont ambiguës, non routinières et axées sur le changement, dans lesquels les champs d'intervention se recoupent de sorte que les autres sont à la fois affectées par l'action et sollicités par elle et dans lesquels les intéressés jouissent de suffisamment d'autonomie pour agir sans être constamment obligés d'attendre l'approbation de leurs supérieurs (Kanter, 1983, p. 143)

L'effet Pygmalion se produit souvent : les gestionnaires qui attendent beaucoup de leurs employés l'obtiennent.

La reconnaissance publique constitue un élément de motivation très efficace et les récompenses officielles peuvent avoir un effet sur les observateurs autant que sur ceux qui les reçoivent. Les gens qui assistent à la remise de ces récompenses constatent que leurs contributions seront remarquées et applaudies et qu'on s'en rappellera.

Dans la fonction publique canadienne, l'approche globale aux mesures d'encouragement n'a pas toujours été totalement efficace. Dans les cas qui suivent, nous verrons comment nous pouvons tirer leçon des réussites et des échecs. Nous verrons comment deux organisations, la SCHL et CSC, ont abordé la question des possibilités de carrière. En ce qui a trait aux régimes d'encouragement, nous examinerons quatre cas : CSC, Emploi et Immigration Canada (EIC), Statistique Canada et la fonction publique des États-Unis.

Possibilités de carrière

En 1985, la **SCHL** a dû réduire de 4 000 à 3 000 le nombre de ses employés par suite du transfert aux provinces des programmes fédéraux de logement. Beaucoup d'occasions d'avancement se sont évanouies et certains employés ont été rétrogradés. Les employés commencèrent à démissionner en raison du manque d'occasions d'avancement. Devant la diminution de la productivité et du moral des employés, la haute direction a mis en oeuvre plusieurs politiques et initiatives clés :

1) On a donné aux employés qui avaient été rétrogradés l'occasion de postuler les postes vacants avant que ceux-ci ne soient affichés.
2) Les gestionnaires ont mis une insistance accrue sur la formation pour permettre aux employés d'acquérir de nouvelles compétences.
3) Les gestionnaires ont invité des employés de tous les niveaux et de toutes les régions à participer à des groupes de travail et des groupes de discussion en profondeur. Les employés ont eu l'occasion de se rendre dans différentes régions et de participer à divers domaines de programme.

Malgré le prestige rattaché à l'avancement, la SCHL a apparemment réussi à changer la définition de la réussite à savoir que l'employé qui réussit n'est pas nécessairement celui qui gravit rapidement les échelons de la hiérarchie mais aussi celui qui fait preuve d'initiative et d'enthousiasme et apporte une contribution significative à l'organisation. Des ateliers sur le plafonnement ont été organisés à l'intention des employés prometteurs. Ces ateliers ont permis aux participants d'échanger sur la signification de la réussite et de la qualité de vie au travail. La plupart des participants ont apprécié l'occasion qui leur était donnée de partager leurs préoccupations avec d'autres se trouvant dans

la même situation qu'eux. On a enseigné aux gestionnaires les techniques de monitorat et ils se sont rendus compte de la complexité des problèmes ainsi que de leurs propres valeurs et attitudes.

Actuellement, les employés de la SCHL sont beaucoup plus nombreux à demander des mutations latérales et des cours de formation. Ils acceptent des affectations spéciales même si celles-ci ne sont pas plus rémunératrices. On a assisté à un déplacement des valeurs dans l'organisation.

La formation est souvent une mesure d'encouragement efficace. La formation peut être une façon pour un employé d'acquérir les compétences nécessaires à l'avancement mais elle peut aussi être une fin en elle-même. La satisfaction intrinsèque plutôt qu'extrinsèque devient l'élément de motivation principal. Une formation bien adaptée peut fournir une sorte de répit salutaire aux employés «plafonnés» et les aider à devenir plus polyvalents et bien équilibrés. Plusieurs des cours offerts par le Centre canadien de gestion s'inscrivent dans cette catégorie.

CSC, pour sa part, favorise l'innovation en y accordant une priorité élevée, en donnant le temps aux idées de se développer, en tolérant les échecs et en incitant les gens à ne pas hésiter à copier ce qui se fait de bien ailleurs. (Clark, 1989-1990). Une de ces pratiques novatrices a été d'accroître les possibilités de carrière pour les femmes au **Bureau du surintendant des faillites**.

À une certaine époque, seulement 7 des 85 gestionnaires professionnels étaient des femmes alors que les 140 employés de soutien étaient toutes de sexe féminin. Les gens du bureau considéraient le domaine des faillites comme un monde d'hommes où il fallait être dur pour appliquer le règlement. Mais il devint évident que les femmes devaient avoir leur place dans le processus de prise de décision, en particulier dans les cas touchant la famille.

En conséquence, l'organisation a demandé à ces sept professionnelles de préparer un rapport sur les possibilités de carrière. Par la suite, un programme de formation de trois ans a été mis sur pied pour aider les femmes à accéder aux postes de séquestres officiels (PM 4, 5 et 6). Toutefois, la direction s'est rendu compte que le fait de sortir les employés d'un secteur, de leur donner de l'avancement et de leur confier de nouvelles responsabilités n'était pas suffisant. Pour obtenir de meilleurs résultats, une période de transition s'imposait. Les stagiaires ont donc été placés sous la supervision d'un mentor pendant deux ans.

Un programme de rattrapage de trois ans comportant une période de mentorat et des examens écrits a été instauré à l'intention du personnel de soutien. Les résultats furent bons puisque nombre d'employés se sont qualifiés comme PM à la fin de la période de formation. Évidemment, le programme a rencontré une certaine résistance et il a fallu amadouer les réactionnaires et les

dinosaures. Mais, au bout du compte, la Direction des faillites est devenue une organisation plus sensible et plus compétente à cause de la plus grande diversité de ses employés.

Wally Clare, architecte du programme, déclarait ce qui suit au sujet de la transformation lors de la conférence organisée par Pêches et Océans Canada :

> «Un petit conseil : ne faites pas les choses à moitié, sinon les gens vous rendront fou. Si, par exemple, nous avions décidé de modifier trois postes plutôt que l'ensemble de l'organisation, les gens m'auraient rendu fou à énumérer toutes les raisons rendant impossibles de tels changements. Mais quand j'ai pris la décision de modifier toute une moitié de l'organisation, ils en ont conclu que j'étais vraiment détraqué et m'ont laissé faire à ma tête. . . Faites quelque chose de suffisamment gros pour retenir l'attention de ceux qui appuient la direction générale dans laquelle vous vous dirigez. Faites quelque chose de petit et vous devrez vous battre jusqu'à la mort pour le moindre centime.»

Le rapport de la **National Commission on the U.S. Service Public Service** (Volcker, 1989) contient les recommandations de cinq groupes de travail. À bien des égards, la fonction publique des É.-U. rencontre le même genre de problèmes que la nôtre, y compris l'érosion du moral et la perte d'employés talentueux. La commission a recommandé la diminution du nombre de nominations présidentielles de façon à donner aux fonctionnaires de carrière une meilleure chance d'accéder aux postes clés. On considérait cette approche comme étant une façon de retenir les employés d'expérience qui, trop souvent, quittent pour ce qu'ils considèrent être de meilleurs emplois ailleurs.

À l'avenir, le gouvernement américain investira davantage dans les programmes de perfectionnement des cadres. Actuellement, l'administration consacre entre 0,75 et 1 % de son budget à la formation, alors que dans les entreprises privées les plus efficaces, la proportion se situe entre 3 et 5 %. Les ministères et les organismes seront aussi autorisés à élaborer leurs propres programmes de formation et à conclure des marchés de recyclage auprès de leurs homologues d'ailleurs.

Dans la **fonction publique japonaise** (Borins, 1986), les premières années de travail de certains gestionnaires subalternes sont constituées principalement de formation sur le tas. Ils passent plusieurs années dans des affectations par rotation d'une durée de plusieurs mois dans divers bureaux ministériels. Puis ils passent un an ou deux à l'étranger, après quoi ils peuvent être détachés à un autre ministère. Les gens des organismes centraux sont détachés dans des ministères axiaux et vice versa.

Régimes d'encouragement

Flatter l'ego est une façon de bonifier le travail des employés sans avoir pour autant à engraisser leur portefeuille. Même certaines des techniques les plus simples sont valables. Par exemple, à CSC, le nom des auteurs apparaît sur

les documents qu'ils présentent. La reconnaissance «visible» des contributions peut s'avérer un stimulant puissant.

Dans la fonction publique canadienne, il y a à ce sujet deux écoles de pensée. Certains croient en effet que le fait de donner crédit aux auteurs entraînera une multitude de problèmes, contribuera à miner le moral des employés et invitera à la concurrence (ce que certains voient d'un mauvais oeil). L'autre perception se rapproche davantage de la philosophie des organisations adaptatives d'aujourd'hui. L'énoncé suivant de Wally Clare est probablement celui qui illustre le mieux l'idée qui sous-tend la notion de crédit aux auteurs :

> «La santé d'une organisation ne réside pas dans les similitudes ni dans les points communs, mais dans ses différences. Dans notre diversité, nous avons tous la capacité d'apporter quelque chose et l'organisation qui renforce les différences entre les gens et accepte les gens avec leurs forces individuelles pourra bénéficier de la force que donne un ensemble de personnes ayant chacune une personnalité différente.»

De tout temps, la bureaucratie a été anonyme et informe. Cependant, dans les organisations efficaces d'avant-garde, *les contributions quelles qu'elles soient sont reconnues publiquement*. Les collaborateurs veulent être reconnus et les organisations adaptatives le savent.

Le Bureau de privatisation et des affaires réglementaires (BPAR) possède une prime instantanée (qui doit être remise dans les 48 heures) pour souligner une réalisation exceptionnelle, exécutée en particulier dans la bonne humeur et sans égard au confort personnel. Il s'agit d'une prime en espèces qui s'accompagne d'une note au dossier et qui est habituellement remise en reconnaissance de l'exécution d'un projet à court terme à une personne ou à une équipe. Les candidatures à cette prime sont préparées par les gestionnaires et sont acheminées directement au sous-ministre.

Le **Conseil du Trésor** administre actuellement un Régime de primes d'encouragement qui comprend des primes à l'initiative, des primes au mérite, des primes pour long service, des primes d'excellence, des prix pour services insignes et des certificats de retraite d'agent supérieur.

Les programmes de primes à l'initiative et de primes au mérite ont été révisés en 1989. (BVG, 1989). Le Vérificateur général a constaté que comparativement aux employés de la fonction publique des États-Unis et aux sociétés nord-américaines en général, les employés du secteur public au Canada ne semblent pas participer beaucoup aux programmes de primes d'encouragement.

Par exemple, on a constaté que le Programme de primes au mérite qui prévoit le versement de primes monétaires était très peu utilisé. En outre, la publicité entourant les programmes étant insuffisante de sorte que les employés et les organisations ne pouvaient en retirer les avantages potentiels. Le rapport a aussi révélé que trop peu de ressources étaient consacrées aux programmes,

que les primes monétaires n'étaient pas suffisamment élevées, qu'elles étaient assujetties à l'impôt et que le matériel promotionnel était peu convaincant. Dans le cas du Programme de primes à l'initiative, l'examen a montré qu'il n'existait pas de mécanisme officiel et automatique pour transférer une suggestion valable aux autres ministères du gouvernement et qu'aucune évaluation globale n'avait été faite depuis dix ans.

À prime abord, il semble que même avec la meilleure des intentions, les programmes de primes d'encouragement n'ont produit que peu de résultats tangibles. Par exemple, au cours des exercices financiers 1986 à 1988, les économies moyennes que le gouvernement a pu réaliser grâce aux suggestions s'élevaient à 9 068 $ — presque 26 $ d'économie pour chaque dollar dépensé pour les primes. La Prime d'excellence (remise aux personnes qui ont déjà mérité une prime à l'initiative ou une prime au mérite) est un autre cas. En 1989, un employé d'Approvisionnements et Services Canada (ASC) a reçu ce prix pour avoir négocié des frais réduits avec des organismes du gouvernement des États-Unis. Cette initiative a fait économiser à ASC plus de *12 millions de dollars*.

Certaines recommandations de FP 2000 sur les primes ont été approuvées. La limite des primes à l'initiative passera de 10 000 $ à 15 000 $, celle des primes au mérite de 3 000 $ à 5 000 $, celle des primes au mérite pour une équipe de 6 000 $ à 10 000 $ et la valeur des primes non monétaires passera de 100 $ à 200 $. Auparavant, l'approbation du sous-ministre était nécessaire. Maintenant ce pouvoir peut être délégué.

Emploi et Immigration Canada (EIC) fournit un exemple patent d'utilisation efficace des primes d'encouragement. Par exemple, EIC possède un programme dynamique de primes à l'initiative qui sollicite et récompense les idées novatrices. Ce programme jouit d'un niveau de participation parmi les plus élevés au gouvernement fédéral. En 1986-1987, pour chaque tranche de 100 employés, 3,1 suggestions ont été présentées comparativement à une moyenne inférieure à une par 100 employés dans tous les autres ministères participants. Des gestionnaires de tous les niveaux participent au programme et encouragent les innovations de petite comme de grande envergure. Les comités d'examen régionaux évaluent et approuvent les suggestions faites à l'échelle locale. À EIC, les gestionnaires doivent rendre compte du succès du Programme de primes d'encouragement au moment de leur évaluation.

En 1987, le Comité exécutif national d'EIC a décidé de mettre l'accent sur les primes d'encouragement. Un groupe représentatif d'employés de tous les échelons et de toutes les régions s'est rencontré à Gull Harbour, au Manitoba, pour discuter de la nouvelle philosophie de gestion; un groupe de gestionnaires s'est réuni à Québec dans le même but. Les travaux de ces deux groupes ont débouché sur 15 initiatives applicables à l'échelle du Ministère. Ces initiatives sont décrites dans la brochure intitulée «Reconnaissance des réalisations des employés et gratifications à EIC» qui a été distribuée au personnel au printemps de 1988. L'annexe E de cette brochure présente non

moins de 47 façons de reconnaître les réalisations des employés et de les récompenser. En voici sept :

20. Une lettre de remerciement pour leur fiabilité devrait être envoyée aux employés qui ont pris très peu de congés de maladie.
21. Les lettres de remerciement reçues des clients devraient être distribuées aux employés.
22. Une lettre de félicitations devrait être envoyée aux employés qui terminent avec succès une période d'essai.
25. Un exemplaire des lettres de remerciement reçues d'un client pour les services fournis par un employé devrait être mis en circulation dans le service intéressé pour que tous les employés en prennent connaissance.
29. Les profils des employés et un résumé des cas de travaux bien faits ou de réalisations particulières devraient être diffusés dans les bulletins de nouvelles, les journaux régionaux ou, le cas échéant, les médias locaux.
30. Les noms des auteurs et des participants devraient être clairement mentionnés dans les rapports et les documents.
47. Les employés méritants devraient avoir la possibilité de représenter leur région, leur bureau ou leur direction à des réunions tenues à l'extérieur.

Un examen des progrès réalisés par le Ministère en matière de reconnaissance des réalisations des employés et de gratifications a eu lieu en 1989. Un groupe de 35 employés représentant la plupart des niveaux et groupes s'est réuni pendant une journée et demie à White Point Beach, en Nouvelle-Écosse, aux fins d'échanger sur leurs expériences touchant la reconnaissance des réalisations des employés et les gratifications au cours des deux années antérieures. Le groupe a formulé des recommandations pour raffiner le système.

EIC a décidé de mettre davantage l'accent sur les équipes et le travail d'équipe plutôt que sur les efforts individuels et de se concentrer davantage sur la reconnaissance des réalisations des employés et sur l'appréciation plutôt que sur les primes monétaires. Le groupe a convenu que les gestionnaires et

le personnel à l'échelle locale devraient jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des programmes de primes d'encouragement. EIC a également reconnu la nécessité de mieux faire connaître les programmes.

Un point intéressant est ressorti des échanges : les gens d'EIC se sont dits d'avis que le fait de donner un bon service aux *clients tant de l'extérieur que de l'intérieur* devrait mériter une gratification puisque la qualité du service que se fournissent entre eux les employés d'EIC influe ultimement sur les clients de l'extérieur. Par conséquent, une équipe de travail peut être proposée pour l'octroi d'une prime par un client de l'intérieur ou de l'extérieur.

Des primes pour excellence du service d'équipe peuvent être accordées à des groupes qui *posent eux-mêmes leur candidature*. Dans tous les cas, les candidatures sont examinées par un jury de sélection national dont les membres sont représentatifs de l'ensemble des gestionnaires et du personnel. D'autres récompenses sont fondées entièrement sur la mise en candidature par les pairs. Les gestionnaires locaux peuvent utiliser des fonds du budget d'entretien et de fonctionnement et d'entretien (F&E) pour aider les membres de leur équipe à *célébrer leurs réussites mutuelles*. En outre, les employés subalternes peuvent poser la candidature de leurs gestionnaires en autant que ceux-ci satisfont aux normes énoncées dans le document intitulé «Portraits du gestionnaire.».

Outre qu'ils peuvent le faire dans le cadre de ces programmes structurés, les gestionnaires d'EIC peuvent récompenser leurs employés de façon officieuse, par exemple, en les invitant à déjeuner ou en les aidant à obtenir une pièce d'équipement spéciale pour le bureau. Lorsque les organismes centraux s'opposent, les gestionnaires sont invités à négocier des façons de contourner les obstacles.

EIC croit fermement dans la publicité. Le groupe des Affaires publiques utilise plusieurs moyens pour faire connaître aux employés (communiqués, feuillets distribués avec les chèques de paye ou les relevés de dépôt direct, affiches, bulletins, vidéos, et rappels de la haute direction) l'importance qu'accorde le Ministère aux programmes d'encouragement). La stratégie de communication d'EIC comprendra des outils de soutien pour les gestionnaires comme un guide énonçant les lignes directrices et les politiques relatives aux mesures d'encouragement ainsi que les meilleures pratiques en matière de reconnaissance des réalisations des employés et de gratifications.

Lorsque l'un des services d'EIC réalise un exploit digne de mention, celui-ci est cité en modèle aux autres services par l'intermédiaire de publicité interne. EIC a déployé un effort concerté pour créer un climat dans lequel les employés se sentent valorisés et appréciés. Le Ministère semble accomplir des progrès considérables vers l'atteinte des buts qu'il s'était fixé en matière de reconnaissance des réalisations des employés et de gratifications.

Les leçons de Statistique Canada

D'autres organismes gouvernementaux ont connu moins de succès. Récemment, **Statistique Canada** a essayé de fixer des objectifs de productivité et de récompenser au moyen de jours de congé additionnels les employés qui excédaient leurs quotas. Le programme a débuté juin 1988. Environ 40 commis ont participé à ce régime d'encouragement collectif sur une base volontaire.

La campagne a produit certains gains étonnants : dans certains groupes de travail la productivité a augmenté de près de 120 %. Un professeur de l'Université Carleton qui a évalué l'effort a constaté que les employés qui ont participé au programme ont dit être moins stressés que leurs homologues des autres ministères. En termes de satisfaction et de loyauté, les participants au programme se sont classés aux plus hauts rangs parmi ceux qui ont fait l'objet de l'enquête.

Toutefois, leur syndicat a déclaré que le régime n'était pas couvert par la convention collective. La direction de Statistique Canada croyait que le programme pouvait s'inscrire dans les clauses de la convention ayant trait aux congés. Par la suite, la Cour d'appel fédérale a jugé que cette clause «n'avait pas été prévue par les parties aux fins de permettre la création unilatérale d'un programme sophistiqué de rémunération fondée sur les mesures d'encouragement.»

Bien sûr la direction aurait dû établir clairement les choses avec le syndicat dès le départ, mais il n'en reste pas moins qu'elle mérite des félicitations pour avoir pris le risque. De plus, il est possible que le revers ne soit que temporaire. Le programme n'a pas été abandonné et la direction examine actuellement les solutions possibles avec le Conseil du Trésor.

Enfin, examinons deux «projets de démonstration» de la fonction publique fédérale des États-Unis (Gatto, 1990). Le premier cas concerne le **U.S. Navy's Public Works Centre** de San Diego où le versement d'un petit boni (50 $ par employé par mois) a suffi pour faire augmenter la productivité de 22 % sur une période de sept ans et réduire le nombre de congés administratifs. La marine envisage d'étendre sa politique de rémunération à ses 12 centres de travaux publics aux États-Unis.

Le deuxième cas met en cause la **U.S. National Aeronautics and Space Administration** (NASA) où les retombées monétaires des changements apportés au programme de suggestion des employés sont passées de 562 000 $ à 3 504 000 $ en moins d'un an. Les primes en espèces versées aux employés ont totalisé 61 000 $. La NASA a aussi établi des équipes d'employés chargés de résoudre les problèmes. On compte actuellement plus de 100 de ces équipes au sein de l'organisme. Elles fonctionnent sur une base volontaire et dirigent des exercices d'établissement de buts et de consensus de

groupe. Même les entrepreneurs sont invités à se joindre à ces équipes parce que la NASA reconnaît l'*interdépendance de toutes les parties intéressées* dans l'atteinte des objectifs de l'organisme.

Il existe beaucoup d'autres programmes spéciaux d'encouragement dans les organismes gouvernementaux américains. Par exemple, l'**Internal Revenue Service** possède des régimes d'encouragement dans chacun de ses dix centres de service. Chacun des régimes possède un fonds servant à inciter les employés à améliorer leur productivité. Les employés permanents et occasionnels préposés à la saisie des données participent et les objectifs sont négociés entre les gestionnaires et les employés.

Évidemment, tous ces programmes de partage de gains et ces régimes d'encouragement ne sont pas sans problèmes. Une approche plus formelle et intégrée pourrait être préférable à l'approche «à la pièce» qui existe actuellement. En fait, on a proposé l'adoption d'une loi visant à introduire un programme d'accroissement de la productivité à l'échelle de tout l'appareil gouvernemental. On s'entend pour dire que les projets actuels de démonstration sont un succès et on estime qu'un programme implanté à l'échelle gouvernementale pourrait faire réaliser des économies de l'ordre de 10,5 milliards de dollars au Trésor fédéral sur une période de trois ans.

6. Annoncer la couleur : Montrer qu'on reconnaît le rendement

Parmi les moyens servant à reconnaître le rendement individuel, le RÉR (Rapport d'évaluation du rendement) est peut-être celui auquel on accorde le plus d'attention depuis quelques années. Chacun en a long à dire sur les faiblesses de ce système. Nous savons tous que c'est un facteur clé du malaise qui règne dans la fonction publique. On en a souvent fait porter l'odieux aux organismes centraux.

L'évaluation du rendement (RÉR) n'a lieu qu'une fois tous les douze mois, mais les gestionnaires doivent s'arranger pour communiquer leurs attentes aux employés tout le long de l'année. Ils doivent être capables de suivre leur cheminement, de les encadrer et de faire un emploi judicieux de l'appréciation du rendement. Cela suppose, évidemment, qu'ils ont affaire à des gens dont le rendement se situe dans la moyenne ou au-dessus, ce qui déjà n'est pas facile. Quoi faire, alors, avec *ceux qui sont en-dessous de la moyenne*? Les cas de travail insatisfaisant et les situations qui exigent des mesures disciplinaires sont beaucoup plus difficiles à régler.

Le **rendement collectif** pose aussi des problèmes. De toute évidence, les gestionnaires ont besoin de faire appel à des méthodes nouvelles et plus perfectionnées pour prendre acte des bonnes idées, meilleures pratiques de gestion, innovations, etc., émanant de groupes de travail particuliers et de l'ensemble de l'organisation et pour en faire état. Cette question va bien au-delà du RÉR.

Le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre a formulé des recommandations portant sur ces deux premiers points. Nous pouvons donc escompter que des mesures importantes seront adoptées pour au moins faire du RÉR un meilleur outil de communication. Des séances de formation obligatoires y seront consacrées. Des ministères vont expérimenter des modes d'évaluation non traditionnels. Certains pourront décider d'obtenir l'opinion des subalternes sur le rendement d'un gestionnaire. Il sera de plus en plus tenu compte de l'efficacité avec laquelle les gestionnaires utilisent le RÉR.

Grâce aux modifications qu'on envisage d'apporter à la loi, les gestionnaires pourront plus facilement régler eux-mêmes les problèmes de rendement au sein de leur personnel. Pour étayer cette nouvelle responsabilité, une formation détaillée leur sera dispensée sur l'utilisation des stages probatoires et sur les techniques de monitorat et d'entrevue. Les règlements négociés pourraient devenir chose courante.

Certains gestionnaires ont toujours réglé de façon efficace les cas de rendement insatisfaisant :

> Je l'ai fait (congédié des gens) en instaurant un régime d'évaluation du rendement juste et rigoureux. Il est possible de s'organiser pour rétrograder ou remplacer du personnel. . . Je n'ai jamais eu un grief, mais il est absolument inacceptable que des gestionnaires me disent que

> des employés ont un rendement médiocre et que ces mêmes employés pensent que leurs gestionnaires trouvent leur rendement satisfaisant. (Brodtrick and Paton, 1982)

Il y a malheureusement beaucoup trop de cas où les employés :

- avaient besoin d'être bien conseillés et ne l'ont pas eté;
- auraient pu être réadaptés, mais on n'a rien fait pour cela;
- ont légalement réintégré leur poste alors qu'ils auraient dû être congédiés.

Il est sûr que ces erreurs ont des effets marqués sur le moral des personnes qui en sont les victimes et sur leurs collègues, pour ne rien dire des gestionnaires en cause. Il faut que cela change, et ça va changer. Il faudra que les gestionnaires puissent s'appuyer sur une politique d'évaluation du rendement fondée sur des valeurs communes à l'ensemble de l'entreprise et dont l'application est réalisable. Un cadre supérieur a déclaré :

> Il doit y avoir moyen d'accorder aux fonctionnaires une permanence d'emploi qui ne serve pas d'encouragement à une révoltante médiocrité. Il doit y avoir moyen de protéger le bien-être des fonctionnaires sans priver les gestionnaires des droits d'intervention nécessaires pour maintenir le strict minimum de discipline. . . N'allez pas me dire que cela est impossible. Cela prend beaucoup de courage et de force de caractère, mais on peut le faire. (Brodtrick and Paton, 1982)

Une enquête (Harwood, 1989) révélait récemment quelques-uns des points forts et des faiblesses des systèmes d'évaluation du rendement applicables aux employés syndiqués de 14 organismes, dont Transports Canada, Postes Canada, la Commission de la capitale nationale, Énergie atomique du Canada et Computing Devices. L'enquête a montré que certains de ces organismes fournissent aux gestionnaires d'excellentes instructions sur la façon de procéder à l'entrevue d'évaluation et de remplir le formulaire. Certains de leurs manuels montrent en outre qu'ils se sont dotés de politiques extrêmement détaillées qui laissent peu de questions sans réponse, couvrant des sujets aussi divers que les employés à l'essai et le processus d'évaluation. Dans certains cas, on explique longuement aux gestionnaires comment préparer les employés aux entrevues, comment éviter diverses formes d'erreur dans l'attribution des cotes de rendement et comment aborder les problèmes de rendement. Par contre, un nombre relativement peu élevé des organismes étudiés ont des énoncés de politique précis sur la façon dont les résultats de l'évaluation du rendement d'un employé peuvent amener son congédiement.

Certains manuels de politique parlent d'abondance de l'importance de l'évaluation du rendement, de la façon de décider et d'exposer ce qu'on attend des employés et de la façon de les encadrer, en particulier ceux qui font problème. Dans certains organismes, le RÉR est plus qu'une simple opération administrative, et un des critères d'évaluation des gestionnaires est leur capacité à s'acquitter de cette tâche importante. Quelques organismes

procèdent en outre annuellement à des évaluations de gestion portant sur tous les aspects du RÉR. Parallèlement à la multitude de considérations techniques que comporte l'évaluation du rendement, les meilleurs organismes accordent une importance considérable à la *philosophie de l'évaluation.*

Examinons quelques cas particuliers. Depuis cinq ans, la contribution de l'État au budget d'**Énergie atomique du Canada Limitée** (EACL) est passée de 80 à 50 %. EACL a dû se restructurer et élaborer une nouvelle philosophie de gestion de même que de nouvelles façons de communiquer avec les employés.

EACL a expérimenté un **système de rétroaction ascendante** selon lequel les employés peuvent évaluer leurs gestionnaires. (Gibb-Clark, 1988) Sous le couvert de l'anonymat, les employés répondent à des questionnaires concernant le rendement de leurs gestionnaires et quelqu'un d'autre procède au traitement des données. Après examen des résultats, les gestionnaires sont invités à rencontrer leur personnel pour discuter de l'évaluation. Malgré quelques doléances, ce procédé semble être un moyen utile d'améliorer la communication. Tous les organismes ne seront pas disposés à l'adopter; il appartient à chaque gestionnaire d'en peser les mérites. En ce qui concerne les cadres supérieurs, cependant, le groupe de travail de FP 2000 recommande le recours à la rétroaction ascendante. L'emploi judicieux de ce procédé est susceptible de créer dans la culture de la fonction publique une communication grandement améliorée.

Sur un plan moins sujet à controverse, certains organismes d'État sont meilleurs que d'autres en matière d'évaluation du rendement. À la **SCHL**, les employés sont généralement d'avis qu'on a à leur sujet des attentes bien définies et que le système d'évaluation du rendement est appliqué de façon équitable. Les employés estiment également que la Société a des indicateurs de rendement bien définis et qu'il y a un rapport direct entre le rendement individuel et la rémunération. (CCAF, 1990)

La fonction publique de la Saskatchewan offre un autre exemple de meilleures pratiques de gestion. (Commission de la fonction publique, 1990). La Commission de la fonction publique de cette province travaille depuis trois ans à la création d'un meilleur système de gestion du rendement. Les efforts qu'elle déploie illustre un autre des thèmes du présent rapport : l'exploration d'autres pistes et l'exploitation d'information obtenue de plusieurs sources.

On a d'abord formé un Comité consultatif sur les ressources humaines composé des directeurs des ressources humaines des ministères les plus importants. Ce groupe a servi, entre autres choses, au lancement et à l'étude thématique d'idées pour la mise en oeuvre du projet. Une série d'ateliers de «visionnement» a permis de développer les idées retenues concernant l'évaluation du rendement. Ces idées furent approuvées par l'intermédiaire de l'Executive Programs Committee, composé des sous-ministres principaux et présidé par le vice-premier ministre. Fait à noter, les idées furent en outre

prouvées par l'intermédiaire du Forum des sous-ministres, composé de SM et de SMA, de même que par l'intermédiaire du Cabinet. (La présidence de la CFP a invité les cadres les plus haut placés de l'administration à se prononcer sur le RÉR.) En outre, le directeur administratif du Perfectionnement du personnel a rencontré à tour de rôle tous les sous-ministres pour discuter des questions touchant le perfectionnement du personnel, y compris les évaluations.

Ce programme de monitorat ciblé «baptisé «Coaching for Results») a exigé de nombreuses modifications à la culture des ministères. Il fallait à chacun une mission clairement définie — propre à inspirer la formulation d'un ensemble d'objectifs, ce qui faciliterait ensuite l'établissement de normes de rendement. Les employés furent investis du pouvoir de mener l'opération à bien. La CFP s'est finalement rendue compte que la mise en oeuvre du nouveau système d'évaluation pourrait réussir uniquement si chaque ministère *se l'appropriait* et non pas s'il était vu seulement comme encore une autre initiative des organismes centraux.

7. Hors des sentiers battus : Explorer d'autres pistes

«Si tous en pensent la même chose, c'est que personne n'y a beaucoup pensé.»

Arthur Bloch

On décèle dans la littérature actuelle consacrée à la gestion une tendance des entités adaptatives vers l'exploration d'autres pistes. Les organismes ne trouvent plus suffisant de se pelotonner dans leur niche spécialisée, se fiant aux façons traditionnelles de prédire le changement. De plus en plus, les organismes sont forcés de :

- pratiquer la «pensée interfonctionnelle», c'est-à-dire de favoriser la communication entre les divisions et au sein de celles-ci, et de
- former des coalitions et des partenariats avec des gens qui ne font pas partie de leur organisation.

Dans les organismes adaptatifs, les gestionnaires n'ont que faire de subalternes qui pratiquent la flatterie et la flagornerie. Les bons gestionnaires (les leaders) font des efforts particuliers pour favoriser la libre expression des opinions au sein de leur personnel. (Kiechell, 1990) À moins que les employés puissent dire ce qu'ils pensent sur toutes sortes de choses, la haute direction s'expose à voir lui filer sous le nez des tas de bonnes idées et de très bonnes occasions de pénétrer de nouveaux marchés, de mieux servir sa clientèle et de gérer le changement de façon efficace.

Dans le secteur privé, la formation de coalitions est ordinairement une nécessité économique; dans le secteur public, c'est davantage une question de faire un usage intelligent de ressources limitées en optimisant la communication. Le strict cloisonnement des ministères nuit à la communication. Il faut que les gestionnaires de la fonction publique soient au courant des mesures qui ont bien fonctionné dans d'autres ministères; il leur faut cultiver des contacts assidus avec leurs homologues. (C'est là, de fait, un des objectifs du présent guide.) Et il faudrait qu'ils soient au courant de ce qui se passe (et çà se passe vite!) dans le secteur privé.

Selon Golembiewski (1979), l'orientation des institutions publiques ne doit plus être déterminée par *les ministères* mais par *un système*, et les solutions doivent reposer non plus sur les pouvoirs mais sur *les tâches à accomplir*. La pensée interfonctionnelle et la formation de coalitions sont des éléments des quatre cas décrits ci-après.

À la **Direction générale de la gestion immobilière de la GRC** (BVG, 1988), les manifestations de la pensée adaptative remontent aux années 1970.

La GRC a exploité avec profit l'expertise du ministère des Travaux publics (MTP) en matière d'architecture et d'ingénierie dans la réalisation d'un projet conjoint à long terme — une sorte de coalition. Les plans normalisés de ces

installations de la GRC ont été mis au point de concert avec le MTP. Tout changement apporté aux plans était communiqué à mesure au MTP. Malgré la culture toute particulière de la GRC, les gestionnaires ont perçu, de toute évidence, quel apport précieux ces «étrangers» pouvaient leur offrir.

Travail Canada nous offre un autre exemple d'action concertée qui s'est avérée fructueuse entre le secteur public et le secteur privé. Son Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) assure à long terme un revenu d'appoint aux travailleurs de 55 ans et plus victimes de la fermeture permanente d'une usine. Travail Canada a acheté dans le secteur privé, à la suite d'un appel d'offres, des rentes pour chacun des bénéficiaires du PATA. Aux termes de ce régime, un assureur privé verse des prestations mensuelles aux travailleurs admissibles pour les dépanner jusqu'à ce qu'ils aient droit à la pension de vieillesse.

Cette combinaison de la responsabilité du secteur public et de la capacité du secteur privé s'est avérée un grand succès. Les économies réalisées sur les frais généraux sont substantielles et on peut en faire bénéficier les clients sous la forme de prestations plus généreuses. Certaines personnes disent que l'industrie privée de l'assurance peut verser des prestations à moindre coût que l'État et qu'elle représente, de ce fait, une solution plus avantageuse que les systèmes internes traditionnels. (Voir le bulletin du *Forum des politiques publiques*, été 1990, page 8).

Autre cas intéressant, celui du ministère des **Approvisionnements et Services** (MAS), qui cherche à simplifier ses procédés d'achat. Des fonctionnaires du MAS ont rencontré des représentants de la Chambre de commerce et du Board of Trade de Montréal pour échanger des renseignements concernant la politique d'achat du gouvernement fédéral. Les efforts du Ministère lui ont valu les éloge de fournisseurs importants comme Hewlett-Packard.

Dans la **fonction publique japonaise** (Borins, 1986), de nombreux bureaucrates font partie de groupes d'étude informels où ils discutent de problèmes politiques d'intérêt commun avec des journalistes, des universitaires, des gens d'affaire et d'autres qui sont en politique. De fructueux échanges d'idées ont aussi lieu *à l'intérieur de la fonction publique* elle-même; les gestionnaires savent que d'autres ministères peuvent s'intéresser de bon droit aux effets secondaires de leurs politiques et ils se tiennent mutuellement au courant. De fait, les Japonais se sont dotés d'un «Secrétariat du Cabinet» composé de 46 personnes qui jouent le rôle de conciliateurs. Leur tâche consiste à organiser des comités interministériels pour examiner les effets secondaires des politiques et aider divers organismes à s'entendre sur des questions importantes pour les uns et les autres. Elles s'occupent des effets que les propositions faites par un ministère ont sur d'autres ministères, de conflits de compétence concernant les politiques propres à chacun d'eux et de tous les problèmes de politiques que *tous* les

ministères veulent éviter. Le secrétariat fonctionne le mieux lorsqu'il peut fixer des échéances pour que les ministères en cause se mettent d'accord.

Quoique le système japonais accorde une importance excessive au consensus, le point important est qu'*on tient ordinairement compte de la pluralité des points de vue*. Il y a coordination, non compétition.

On trouve dans le secteur privé de nombreux exemples de ce mode de pensée et de ce genre d'initiatives, que motive le plus souvent la nécessité économique. Mais la fonction publique fédérale peut en tirer une leçon. Elle peut aussi s'inspirer de l'expérience des gouvernements municipaux, parmi lesquels la constitution de réseaux d'entraide est pratique fort courante.

L'exploration d'autres pistes peut déboucher sur un meilleur service au public. Or, pour bien servir le public, il faut :

> . . . (qu'il y ait) une réduction parallèle et complémentaire de la solitude entre ministères au niveau administratif et à celui de la formulation des politiques, tant à Ottawa que sur le terrain. Le cloisonnement vertical, hiérarchiquement organisé et absolument étanche de la compétence ministérielle freine les réactions qui s'imposent et rétrécissent la portée des initiatives qui changeraient vraiment les choses. Il faut diminuer la concurrence et accroître la collaboration. (Rawson, page 607)

Les cadres d'un grand nombre d'entreprises différentes commencent à percevoir la valeur des visites que s'échangent les succursales et les bureaux régionaux, l'utilité de faire en sorte que les divisions travaillent plus étroitement les unes avec les autres de diverses façons. La multiplication récente des fusions d'entreprises et des acquisitions s'apparente aussi, en un certain sens, à la formation de coalitions.

Les organismes de la fonction publique doivent, de même, devenir davantage interfonctionnels et former des coalitions avec des entreprises de l'extérieur. Comme le dit Rawson, «. . . une plus grande fusion d'orientation ne devrait pas être au-dessus de nos capacités de créativité, d'ingéniosité, de notre sens des responsabilités.» (page 608)

8. Pour ce qui est d'améliorer le service au client, de quel côté êtes-vous?

La perception qui suit de la fonction publique est encore très répandue :

> . . .les fonctionnaires — ces êtres sans couleur, aux compétences discutables, aux responsabilités floues, qui ne s'inquiètent que de leur retraite, sont des maîtres dans l'art de jouer sur les mots et d'éviter les risques; ils devraient être moins nombreux et moins bien payés. (Rawson, 1984, p. 606)

Le bureaucrate n'a droit à aucun respect, comme dirait Rodney Dangerfield. Et pourtant :

> Les brise-glace rompent la glace et les téléphones fonctionnent. Mais, dans l'esprit du public, la perception demeure la même; aussi est-il de notre devoir d'écouter, de remettre en question nos réalisations, d'améliorer nos systèmes et de modifier nos méthodes de travail. (Rawson, 1984, p. 607)

Pouvons-nous nous permettre de rendre nos services publics plus «invitants», plus «conviviaux»? Ou, plus pertinemment, pouvons-nous nous permettre de ne pas le faire?

Le «service au client» est, au-delà du slogan accrocheur qu'on peut y voir, la raison d'être d'un nombre grandissant d'organisations efficaces. Les marchés se transforment; la concurrence se fait de plus en plus féroce et les clients plus exigeants. On attend et on exige des organisations une plus grande «réactivité». Les organisations doivent soigner un peu plus leur image, en particulier du point de vue des préoccupations en matière d'environnement. Les organisations sont de plus en plus nombreuses à mener des sondages sur la satisfaction des clients et repensent les méthodes qu'elles utilisent pour remédier aux lacunes les plus criantes.

Alors, de quel côté êtes-vous?

Les bureaucraties peuvent se montrer outrageusement indifférentes aux attentes du public qu'elles sont censées servir. On ne peut nier cette évidence. Prenons seulement l'exemple du scandale de Love Canal aux États-Unis. En 1976, des résidents de Niagara Falls, dans l'État de New York, ont découvert que leur école secondaire, sa cour extérieure et certaines résidences du voisinage avaient été construites sur ce qui était autrefois un site d'enfouissement de matières toxiques.

Des organismes publics comme le Département de services communautaires ont dit aux propriétaires concernés de ne pas s'inquiéter. Mais les gens n'en avaient pas moins des doutes. Ils ont fait venir des experts qui ont découvert

qu'il existait un lien entre les déchets toxiques enfouis et l'incidence élevée de malformations à la naissance et d'autres problèmes de santé graves dont souffraient les enfants de cette région.

Le ministère de la Santé de l'État de New York refusait d'admettre l'évidence. L'Agence fédérale de protection de l'environnement (EPA) américaine finit par reconnaître l'existence d'un problème, sans toutefois intervenir. L'administration fédérale d'aide aux sinistrés (Federal Disaster Assistance Administration) hésitait de son côté à intervenir, de crainte de créer un précédent.

Le mécontentement des résidents devint tel qu'en 1980 ces derniers ont pris en otage deux fonctionnaires de l'EPA. Le président Carter a dû intervenir. Il s'est rendu dans la région et a fait le nécessaire pour que 700 familles soient relogées, mais faut-il le souligner, ces mesures furent prises *quatre ans après* la découverte de la contamination. Les gens en sont ressortis avec l'impression très nette que l'observance des règles administratives revêtait plus d'importance, aux yeux des bureaucrates, que la santé des citoyens.

Les groupes communautaires représentent des bénéficiaires de services publics et il leur arrive souvent d'avoir de justes causes à défendre. Mais les fonctionnaires préfèrent souvent se retrancher dans l'anonymat et la neutralité. Les gestionnaires peuvent n'avoir aucune obligation de consulter le public qu'ils servent, mais les raisons morales et politiques de le faire ne manquent pas. Il faut savoir ici faire preuve de discernement.

À l'opposé, les organisations privées efficaces s'intéressent de près à ce que leurs clients pensent de leurs produits et services. Peters soutient que le service est généralement si mauvais qu'un ensemble de petits avantages positifs peut faire toute la différence : attirer le client et vaincre la concurrence. Mais il ne suffit pas d'en parler. Nombreuses sont les organisations à insister sur la nécessité «d'aller au devant des attentes» du client, mais elles sont loin d'y parvenir toutes.

C'est pourquoi il est si important de pouvoir *mesurer* objectivement le degré de satisfaction du client, et de le mesurer fréquemment. Idéalement, ce travail devrait être confié à un tiers. Les organisations font périodiquement des sondages internes sur la perception de leurs produits. Comme ils sont le produit des mécanismes internes d'évaluation d'une organisation, les résultats des évaluations du service au client devraient être communiqués à l'ensemble de l'organisation. Les employés devraient pouvoir consulter les registres de plaintes exprimées par les clients (par exemple, les lettres reçues à ce sujet dans les bureaux régionaux). Agir promptement pour régler les problèmes de service donnera satisfaction au client et vous gagnera sa loyauté.

Lorsqu'un employé, une équipe de travail, une direction ou une division excelle dans le service à la clientèle, il faut le souligner de façon sentie. Les organisations adaptatives vont encore plus loin : les énoncés de fonctions qu'elles établissent précisent noir sur blanc de quelle façon leurs employés

doivent traiter leurs clients. En d'autres termes, les «bonnes intentions» en matière de service à la clientèle importent moins que de faire savoir, à l'échelle de toute l'organisation, que les promotions et les primes salariales en dépendent.

La **U.S. National Commission on the Public Service** a souligné que le gouvernement doit se montrer plus réceptif à ses clients. Elle a notamment indiqué qu'au lieu de faire en sorte que le public s'adapte aux horaires et aux habitudes de l'appareil gouvernemental, ce dernier doit s'efforcer de répondre aux besoins des gens, et ne plus penser en fonction du strict horaire de 9 à 5, du lundi au vendredi. (Message paru dans le bulletin de la U.S. National Commission of the Public Service, le 29 mars 1989, p. 4)

Sur la voie de l'adaptation

Dans la fonction publique, il ne suffit pas de mesurer le rendement par la simple observance des règles administratives, ou par le nombre de réunions tenues, de notes de service rédigées ou d'employés embauchés. Ce sont précisément des statistiques de cette nature qui trahissent l'immobilisme d'une organisation. L'observance des règles demeure importante; mais une fois que la philosophie de FP 2000 sera entrée dans les moeurs, le *produit* (ou le résultat) de vos efforts importera bien davantage.

Il ne fait aucun doute que certains ministères et organismes ont commencé à miser en priorité sur les résultats. Un client de la **SCHL** de la côte ouest, par exemple, a livré les commentaires élogieux que voici sur les services qu'il a obtenus de cet organisme : «Il n'y a pas d'erreur possible. Ils vous guident, ils vous aident, et ils vont même jusqu'à déblayer la voie pour vous. Ils ne vous laisseront pas tomber.» (BVG, 1988, pièce 4.1)

En 1989, l'**Institut d'administration publique du Canada** (IAPC) lançait un nouveau prix d'«innovation en gestion» destiné à souligner une réalisation organisationnelle digne de mention dans le secteur public. Le thème accompagnant ce premier prix annuel était le service au public. À en juger par le nombre de candidatures présentées, 57, on peut penser que de nombreux ministères et organismes estiment avoir pris des initiatives importantes dans cette direction.

Emploi et Immigration Canada (EIC) insiste maintenant sur l'importance de donner un bon service. Ce ministère s'est employé à instaurer un processus collectif, fonctionnant de la base vers le sommet, pour l'établissement d'objectifs, de normes et de lignes directrices en matière de qualité du service. Gestionnaires et employés ont été invités à proposer un éventail de mesures du rendement d'application pratique et permettant de concilier les objectifs d'EIC et les exigences des organismes centraux. De plus, l'une des qualités attendues des gestionnaires (critère déterminant à la fois pour le recrutement et pour l'évaluation de l'employé) consiste à orienter résolument les activités vers le service au client. Les gestionnaires pourraient par exemple être appelés

à mettre sur pied un programme de formation sur la qualité du service à l'intention de tous les employés de leur unité de travail. On attend également d'eux qu'ils mettent sur pied et administrent divers systèmes de sondage sur la satisfaction de leurs clients. EIC a également pris le parti d'assurer une gestion efficace de la technologie (répertoires informatisés des clients, par exemple) et de déléguer des pouvoirs et des responsabilités au niveau du contact avec les clients.

À EIC, les différents groupes de clients sont classés selon la priorité de leurs besoins, et les initiatives se prennent en conséquence, c'est-à-dire que chaque Centre d'emploi du Canada analyse son propre marché du travail et élabore sa stratégie propre, tout en cherchant à se conformer à la philosophie de service nationale. Tous ceux qui, au sein d'EIC, ont des rapports avec des clients connaissent cette philosophie. EIC a aussi mené des sondages officiels parmi ses clients pour déterminer si ces derniers sont satisfaits des services qu'ils reçoivent. Les «relevés de résultats» visent à réunir des statistiques importantes. *Les résultats, bien plus que les activités, sont les indicateurs ultimes de la performance de l'organisation.* En mesurant les résultats, on détermine si les clients se trouvent des emplois plus rapidement avec ou sans l'aide d'EIC ou encore si les emplois trouvés sans le secours d'EIC sont mieux rémunérés ou plus durables.

Les efforts d'EIC ne sont pas passés inaperçus. Une allocution sur le service, présentée par un représentant d'EIC à une conférence de l'OCDE tenue en 1987, a été très bien accueillie par les délégués des pays participants. La fonction publique portugaise a demandé à des représentants d'EIC de prononcer une allocution pendant l'un de leurs principaux ateliers et la fonction publique de Nouvelle-Zélande a applaudi aux réalisations d'EIC en ces termes : «. . .le processus canadien a été planifié avec beaucoup de soin, bien orchestré, intégré et rondement mené; le CEIC a maintenant une nouvelle façon de faire les choses».

Parmi les organisations du secteur privé, **IBM** passe pour un expert du service. IBM a récemment créé un prix trimestriel baptisé «Pensons client» par lequel la société souligne l'engagement d'un employé envers le service au client. Le magazine interne d'IBM, *Directions*, publie des anecdotes illustrant des moyens mis en oeuvre par des employés pour arriver à répondre aux attentes de clients. Les évaluations de rendement reflètent aussi la manière dont gestionnaires et employés traitent leurs clients.

IBM s'est même dotée d'un système spécial de type «planification continue» qui consiste à consigner toutes les rencontres avec les clients et à faire état de tous les facteurs ayant eu une incidence sur la qualité de la rencontre. IBM se sert de cet outil pour relever les problèmes de service et y remédier. Le projet a notamment eu pour résultat positif de faire passer de plusieurs semaines à quelques jours seulement le délai de traitement des produits retournés à la compagnie.

Il vaut également de signaler que les employés sont aussi invités à améliorer la qualité du service entre collègues. Sans ce type d'intégration, il serait beaucoup plus difficile d'espérer offrir un service au client cohérent misant sur un effort d'équipe.

Orientation vers le client au sein de l'organisation

Communications Canada est un autre exemple de service au client de bonne qualité, *à l'interne*. En 1988, le Ministère remettait un rapport mixte, établi avec le concours de la Commission de la fonction publique (CFP), à son sous-ministre et au Comité de la haute direction. Leur objectif était de rendre plus efficaces et efficients le processus de dotation en personnel et les processus administratifs connexes. Parmi les 26 recommandations approuvées, l'une portait sur la décentralisation des services du personnel vers les secteurs.

La Direction générale des méthodes de gestion a examiné l'incidence de la décentralisation (Communications Canada, 1988), au moyen d'un questionnaire approfondi comprenant 77 questions qu'elle a utilisé dans chacune des entrevues menées avec des clients internes (les gestionnaires des régions).

Comment vous y prenez-vous pour offrir de façon soutenue un bon service du personnel à Communications Canada? Les résultats du sondage ont montré de quelle façon cela pouvait se faire :

> Après examen des fonctions de chaque responsable, avec la direction, fournir aux gestionnaires des services de conseil spécialisés tout au long du processus, tout en respectant les principes reconnus en matière de dotation et de classification, *sans porter atteinte aux pouvoirs que les gestionnaires doivent pouvoir exercer pour atteindre les objectifs opérationnels*. (Communications Canada, 1988, p. 9)

Parmi les autres éléments concourant à un service de qualité à avoir été mentionnés, signalons, par ordre d'importance : une attitude proactive, la capacité d'offrir plusieurs solutions possibles tout en respectant les engagements, la souplesse, le sens des priorités, une attitude positive et une capacité d'analyse. (Communications Canada, 1988, p. 9)

Les résultats de la vérification de Communications Canada montrent que les gestionnaires étaient assez satisfaits du nouveau système d'aide en matière de dotation. La décentralisation a grandement amélioré les délais d'exécution. La moitié des gestionnaires attribuent cette amélioration, et leur satisfaction sous ce rapport, à l'attitude des employés oeuvrant aux services du personnel, devenus plus conscients des besoins et des priorités de leurs clients à l'interne (les gestionnaires) et des besoins imposés par la nouvelle structure.

Les conseillers en personnel du Ministère ont indiqué que les gestionnaires les perçoivent maintenant comme des collaborateurs. De leur côté, les gestionnaires (dans une proportion de 64 %) apprécient la plus grande

disponibilité des conseillers, depuis la décentralisation. Quant à la question de l'équilibre à maintenir entre service et contrôle, 89 % se sont dits satisfaits de la tendance marquée à privilégier le service. Ils estiment que la décentralisation a eu pour effet de rendre les conseillers en personnel «. . .beaucoup plus attentifs aux besoins des gestionnaires; les conseillers font montre de créativité et de souplesse dans leurs recommandations, ils offrent un grand éventail de solutions possibles et ils facilitent ainsi grandement la tâche des gestionnaires.» (Communications Canada, 1988, p. 7)

La direction affiche maintenant beaucoup plus d'ouverture et les gestionnaires semblent faire plus confiance aux conseillers; de leur côté, les conseillers en personnel comprennent mieux les besoins des gestionnaires. Par contre, environ 60 % des conseillers indiquent que leur charge de travail a augmenté de façon substantielle depuis que les gestionnaires font appel à leurs services.

Le rapport indiquait en conclusion que même si certaines personnes au sein du Ministère déploraient la lourdeur de la charge d'évaluation, les résultats positifs des sondages motivaient les employés.

Assez souvent, les ministères hésitent à traiter avec les organismes centraux à propos de questions comme la dotation en personnel, en raison d'expériences négatives antérieures. Ils préfèrent plutôt faire appel à des ressources, à l'interne ou de l'externe, travaillant déjà pour eux. *En fait, ils font appel à ceux qui leur donnent habituellement le meilleur service, sans égard à la politique officielle.* Nous pourrions même voir dans l'avenir cette tendance se répandre.

Un organisme central se prend en main

La **CFP** est actuellement à donner suite au sondage sur les attitudes réalisé en 1988, et dont les résultats indiquaient que le Commission doit améliorer son service. La Commission a donc formé un groupe de travail baptisé «Priorité au service» dont les membres ont tenu des consultations avec des employés et des clients de la CFP afin :

- d'identifier les facteurs importants qui influent sur la qualité du service;
- d'identifier les méthodes de la CFP qui ont du succès;
- de se faire proposer des moyens d'améliorer le service (les meilleures suggestions vaudront une récompense à leurs auteurs).

Le groupe de travail a posé à un échantillon d'employés représentatifs des questions clés au sujet du service. En voici un aperçu :

1. Quels sont les éléments efficaces qu'il y aurait lieu de conserver?
2. Quels sont les éléments qui devraient disparaître?
3. Quelles mesures devrions-nous mettre de l'avant?

4. Qu'y aurait-il lieu de changer dans ce que nous faisons?
5. Qu'est-ce qui nous empêche, dans l'état actuel des choses, de donner le meilleur service possible?

Comme initiative complémentaire, le groupe de travail interrogera aussi des clients de l'extérieur.

Cette initiative aboutira à l'établissement d'un rapport sur le service dans son ensemble. La deuxième étape consistera à proposer des mesures concrètes; ces recommandations seront débattues à l'occasion d'une conférence du Comité de la haute direction de la CFP, à l'automne 1991.

Prendre l'initiative

Le cas du **département du Travail et de l'Industrie du Minnesota** (Direction de la revue de la CFP, 1990) illustre bien de quelle façon il est possible d'améliorer le service aux clients de l'extérieur. Responsable des questions de santé et sécurité des travailleurs, ce département a dû faire face à une recrudescence des blessures liées au travail. Une nouvelle loi sur la santé et la sécurité a aussi rendu la restructuration inévitable. L'organisme a été contraint de passer d'un rôle réactif à un rôle *plus actif* (tout comme a dû le faire l'Agence d'examen de l'investissement étranger, lorsqu'elle est devenue Investissement Canada). Cette restructuration a été réalisée par deux hauts fonctionnaires, avec l'aide précieuse du directeur de l'agence.

Au nombre des stratégies prévues dans le processus, il fallait entre autres recycler et réorienter le personnel à tous les niveaux de l'organisation, modifier les systèmes de primes à l'innovation et organiser des événements visant à susciter de l'enthousiasme à l'égard de la nouvelle philosophie de travail.

Le Ministère a entrepris plus résolument de *prévoir* les besoins des clients au lieu de se contenter d'y *réagir*. Les employés directement en contact avec le public ou les clients sont les mieux placés pour comprendre ces besoins et ils ont généralement beaucoup à dire quant à l'incidence des politiques et des structures sur la qualité de leur travail. Le Ministère en a tenu compte, et a laissé ces employés participer à l'édification de l'avenir.

Aucune organisation ne saurait plaire à tout le monde tout le temps. Prenons-en ici pour exemple le cas de la **Société canadienne des postes** :

On ne peut gagner sur tous les fronts

Prise d'otage

Lorsque les résidents d'un petit village de Colombie-Britannique ont vu leur service postal réduit, ces derniers ont été révoltés de voir que la Société canadienne des postes était insensible aux besoins des gens des régions éloignées. Lorsqu'un représentant de la SCP s'est rendu dans cette collectivité pour tenter d'expliquer aux gens les raisons de la décision de la Société, on s'est emparé de son véhicule.

Des flamants roses pour La Société canadienne des postes

Le magazine *Reader's Digest* a fait planter, lundi dernier, 149 flamants roses sur la pelouse du siège de la Société canadienne des postes, situé à l'angle de la promenade Riverside et du chemin Heron. Mais le magazine, qui tire à 1,7 million d'exemplaires, a indiqué que les flamants visaient à féliciter la société et non à la prendre à partie, comme il lui arrive souvent de l'être.

Chaque flamant représentait l'un des 149 millions $ de profit annuel que la Société annonçait récemment avoir réalisé au cours de l'année écoulée. Ralph Hancox, président de Reader's Digest Association Canada Ltd., a indiqué dans une déclaration que la Société canadienne des postes méritait d'être félicitée pour les «améliorations importantes» qu'elle a apportées à ses relations avec la clientèle, avec ses employés et avec le grand public, depuis qu'elle est devenue une société de la Couronne en 1981.

Il a dit espérer que cette marque de reconnaissance encouragera la Société à persévérer dans ses efforts.

Ottawa Citizen, 1er août 1990

9. Pour garder les pieds sur terre : l'auto-évaluation régulière

Les organisations qui acceptent le changement et le gèrent efficacement s'auto-évaluent régulièrement. Elles savent qu'elles ne peuvent prétendre offrir à leurs clients un service de qualité si le moral de leurs employés laisse à désirer. C'est pourquoi elles se font un devoir de sonder les coeurs, aussi bien parmi leurs employés, que chez les clients.

Sonder le climat de travail est un moyen pour les décideurs de déterminer de façon objective ce qui contribue ou nuit à une meilleure productivité. Ces sondages ne doivent cependant pas dégénérer en inquisitions; leur rôle doit être en tous points constructif.

Ces examens du climat au sein de l'effectif servent à évaluer des questions clés comme les communications, le travail en équipe, la clarté des attributions, la motivation, l'image de l'organisation, le moral, les méthodes de résolution de problèmes et les attitudes face au changement. Ils peuvent aussi être mis à profit pour évaluer les conditions de travail, la satisfaction au travail, ou même des politiques ou des programmes particuliers comme le régime d'évaluation du rendement.

Toutes les organisations devraient procéder de façon régulière à leur auto-évaluation complète et objective. Certaines organisations attendent la visite des vérificateurs pour le faire, bien que, dans la plupart des cas, les équipes de vérification aient une mission relativement limitée. D'autres (les organisations adaptatives) acceptent le risque et s'astreignent elles-mêmes à un examen plus rigoureux. On peut faire un rapprochement intéressant avec l'examen médical annuel : il ne faut pas le remettre sans cesse à plus tard et attendre qu'un problème surgisse effectivement; il faut le planifier *avant* que les problèmes n'éclatent. Il faut cesser d'attendre le moment «idéal.» Pourquoi ne pas le faire maintenant?

De plus, il est inutile de faire cette démarche si votre organisation n'est pas vraiment résolue à s'auto-évaluer sans complaisance, si chacun de ses membres n'accepte pas la responsabilité d'améliorer le rendement de l'organisation (et le sien). Il faut mettre à contribution tous les employés, et pas seulement les gestionnaires. Établissez des règles en ce qui concerne l'anonymat et le suivi. Faites appel à des consultants choisis avec soin, sans toutefois vous en remettre à eux seulement pour trouver des solutions. Les consultants sont des catalyseurs, et non des experts quant à la nature des mesures à prendre. Associez aussi des consultants internes au processus. Ils auront un rôle important à jouer pour mettre les efforts en commun.

Assurez-vous que tous les groupes ont droit à un suivi complet, uniforme, systématique et simultané. Ne cachez rien. Ne vous laissez pas paralyser par les mauvaises nouvelles et évitez de faire porter l'odieux de votre incapacité à agir aux organismes centraux. Mettez sur pied des ateliers de réflexion sur vos moyens d'action à l'occasion desquels les employés auront leur mot à dire

et pourront proposer des améliorations raisonnables. Constituez des groupes de travail pour la mise en oeuvre des plans proposés par les employés les plus adaptatifs; en tant que gestionnaires, vous vous devez de leur prêter main forte.

Rappelez-vous que le sondage (ou tout autre outil de suivi que vous utilisez) n'est qu'un moyen et non une fin en soi. Si vous vous contentez de réunir des résultats sans rien faire de concret à ce propos, vous perdrez votre crédibilité. Après avoir alloué suffisamment de temps, tenez un nouveau sondage pour évaluer les progrès réalisés. Soulignez les étapes importantes. Faites valoir à vos employés les possibilités, mais aussi les difficultés, que le sondage aura fait ressortir.

Un sondage bien mené révélera la profondeur de votre détermination à améliorer l'organisation, et il est de nature à inciter les employés à prendre un engagement similaire. Si vous craignez une rébellion de la part de votre personnel saturé de sondages, vous devrez alors faire preuve d'un peu de créativité. Cherchez à savoir comment d'autres organisations adaptatives ont su vaincre la phobie des questionnaires chez leurs employés. Avaient-elles, au point de départ, une culture plus positive? Le besoin d'une auto-évaluation y était-il plus pressant? L'auto-évaluation était-elle une priorité pour leurs dirigeants? Peut-être leurs méthodes pourraient-elles convenir aussi à votre organisation.

La **SCHL** est un exemple d'organisation du secteur public qui s'est soumise à une auto-analyse exhaustive. Elle a été la première société canadienne à se servir du cadre de rapport sur l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée dans une étude d'envergure. Les résultats de l'étude ont été présentés au conseil d'administration, puis ont été soumis à une vérification indépendante. (Des monographies à venir de la série de recherche appliquée de la F.C.V.I. comprendront d'autres études de cas préparées par des organisations gouvernementales qui se sont servies du cadre de rapport sur l'efficacité.) (F.C.V.I., 1990)

Le cadre comportait douze indices d'efficacité. Plusieurs correspondent aux caractères distinctifs des organisations adaptatives dont on a déjà parlé ici :

- **orientation de la gestion** : objectifs clairs et bien compris;
- **acceptation** : la mesure dans laquelle la clientèle visée par un programme juge ce dernier satisfaisant;
- **souplesse** : la capacité de s'adapter aux changements qui surviennent sur les marchés, dans les formules de financement et dans la technologie;
- **milieu de travail** : la mesure dans laquelle l'organisation offre des occasions de perfectionnement convenables et promeut l'engagement et l'esprit d'initiative. (F.C.V.I., 1990, annexe 1)

On a déjà abordé, à la faveur d'autres sujets, les résultats de l'auto-examen de la SCHL dans ces domaines. Mais le *processus* qui a été suivi nous en apprend également beaucoup. Au départ, les gestionnaires ont accueilli le plan avec réserve. Ils n'étaient pas certains qu'ils en retireraient des avantages et la somme d'efforts qu'ils allaient devoir y consacrer les inquiétait. Après tout, ce n'était pas, cette fois, seulement un autre vérificateur indépendant qui venait poser des questions. Les gestionnaires devaient concevoir eux-mêmes des critères précis et les faire approuver. Non seulement ils avaient de lourdes responsabilités à assumer, mais aussi un grand contrôle à exercer. En outre, les gestionnaires et le cabinet de vérification se sont largement consultés.

Des facteurs de succès essentiels propres à chacun des grands programmes et secteurs fonctionnels de la SCHL ont été déterminés. Ils indiquaient ce que chaque secteur devait réaliser de manière à contribuer au succès global de l'organisation. (Voir F.C.V.I., 1990, annexe 2, qui résume les 14 exposés des gestionnaires décrivant quels sont, d'après eux, les facteurs de succès.) La tâche n'était pas simple, compte tenu que la SCHL est engagée dans sept champs d'activité différents. Avec un actif de 9 milliards de dollars et des recettes d'un milliard de dollars par année, la SCHL constitue la plus grande société d'État.

Diverses techniques ont été utilisées. Par exemple, les gestionnaires de l'organisation devaient «s'entre-apprécier»; leurs suggestions étaient soumises à l'examen critique de gens d'autres disciplines. Cela a valu à l'ensemble du processus une intégrité qu'il n'aurait autrement pas eu. Une fois cette demande terminée, les gestionnaires ont admis que la «culture auto-critique» de la SCHL avait facilité l'atteinte de cette intégrité.

L'opération a aussi incorporé les résultats d'une étude sur le climat au sein du personnel réalisée en 1988. Le taux de participation à cette étude s'est élevé à 88 %. Si on la compare aux autres sociétés, la SCHL s'est classée dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne pour pratiquement tous les facteurs fondamentaux, au nombre de 19. L'étude sur le climat au sein du personnel est considérée comme une responsabilité essentielle du vice-président, Ressources humaines. Elle offre aux gestionnaires «. . .une évaluation exhaustive des. . .points forts et des points faibles que présente actuellement l'organisation, de l'avis des employés, et constitue une base quantitative permettant de mesurer et de consigner. . .les progrès accomplis dans la gestion des ressources humaines». (F.C.V.I., 1990)

Les gestionnaires de la SCHL ont recommandé l'adoption des critères suivants pour assurer l'efficacité de l'étude :

- Elle devrait être élaborée selon une méthode reconnue et comprendre des aspects essentiels de l'efficacité organisationnelle.
- Elle devrait être réalisée de façon cyclique.
- Le fait de bien faire connaître l'étude et de l'appliquer adéquatement a pour effet de garantir un taux de réponse élevé.

- Les résultats et le suivi qui leur est donné doivent être intégrés dans le processus de gestion permanent.
- Le rapport devrait établir des comparaisons avec les résultats obtenus dans d'autres sociétés ou lors d'études antérieures réalisées à la SCHL.
- Les résultats sont communiqués aux employés.

La SCHL a mis sur pied un plan d'action visant à résoudre les problèmes mis au jour par l'étude. Des groupes de discussion de toutes les régions et de tous les secteurs recommanderont des mesures correctives. Se pourrait-il que ce genre de mécanisme de rétroaction ait quelque chose à voir avec le fait que 55 % des employés de la SCHL estimaient que la Société était l'un des meilleurs lieux de travail et que seulement 4 % des employés avaient des commentaires négatifs à formuler? De plus, 67 % ont indiqué que s'il leur était donné de repartir de zéro, ils choisiraient encore une fois de travailler à la SCHL.

Les organisations adaptatives *commandent les événements*; elles ne se laissent pas manipulées. Dès 1984, la société a réagi avec souplesse à la nécessité de transférer ses programmes de logement social aux autorités provinciales compétentes. La SCHL a dû négocier plusieurs ententes de fonctionnement se rapportant à des programmes très différents. Un groupe d'employés représentant tous les secteurs touchés se réunissait chaque matin pour revoir les progrès accomplis, pour discuter des problèmes et pour attribuer les tâches. On a fait des comptes rendus écrits de toutes les réunions de l'équipe et on a souligné la tenue de la centième réunion en récompensant les membres de leur bon rendement.

En 1986, le **Centre de recherches pour le développement international** (C.R.D.I.) a entrepris un auto-examen d'une durée de 10 semaines pour évaluer sa stratégie et son orientation. Le président a informé les employés qu'il fallait désormais mieux gérer «vers le bas et vers l'extérieur» et moins dépendre des supérieurs. Des groupes de travail se sont formés pour discuter de questions comme la décentralisation, la formation et la communication. Beaucoup ont trouvé la demande stimulante. Un énoncé de mission renouvelé a été rédigé et les employés ont mieux réalisé la nécessité de devenir de bons leaders et de moins dépendre de la direction. (Voir également la partie qui traite de l'étude réalisée à Communications Canada dans la section portant sur l'orientation vers le service aux clients.)

Le **ministère des Pêches et des Océans** (MPO) a une façon intéressante d'obtenir l'opinion de ses employés. Au terme de la conférence de juillet 1990 convoquée pour étudier la portée du rapport «Au-delà des apparences» (rapport du groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes), les 163 participants ont été priés de faire des recommandations. Près de 110 recommandations ont été présentées. Elles figurent dans le compte rendu des délibérations de la conférence qui a été publié (MPO, 1990). Les lecteurs du compte rendu sont invités à cocher les recommandations qu'ils appuient

et à faire parvenir les pages sur lesquelles elles figurent à la Direction des communications. Les données doivent être colligées et présentées dans une publication future, ce qui permettra à un groupe de représentants des employés à la fois de les agréer de façon concertée et de mettre au point un plan d'action convergent.

Les mécanismes de rétroaction régulière peuvent prendre bien des formes — allant de l'étude exhaustive des attitudes des employés à des tribunes à caractère très informel. Les organisations efficaces ont souvent recours à plusieurs méthodes «d'auto-diagnostic». La **U.S. National Commission on the Public Service**, initiative analogue à FP 2000 (Volcker, 1989), qui comportait cinq groupes de travail, a invité divers organismes de l'extérieur, y compris le centre d'excellence en administration publique, des universités, des sociétés et des particuliers intéressés, à lui faire part de leurs opinions. L'une de ses recommandations portait sur la formation d'un conseil consultatif permanent et indépendant en vue de suivre de près la situation de la fonction publique et de faire des recommandations de nature à l'améliorer.

Au Canada, les études visant l'ensemble du gouvernement et les conférences comme celles organisées par l'APEX sont au nombre des exemples d'auto-analyse organisationnelle. Les fonctionnaires qui oeuvrent au sein de groupes comme le Forum des politiques publiques veulent de toute évidence savoir comment le secteur privé perçoit leur ministère et accueillent favorablement l'opinion des gens d'affaires.

Il existe, bien sûr, d'innombrables organisations du secteur privé qui exécutent des études en bonne et due forme pour jauger aussi bien le climat interne que l'image qu'elles projettent à l'extérieur. Peters (1987) appelle ces études des «instruments d'écoute». Ce sont des outils puissants lorsqu'elles sont en bonnes mains. La société IBM, par exemple, dépense sans compter pour faire des évaluations sous forme de questionnaires et se sert même des résultats pour évaluer les gestionnaires. Elle donne également suite aux résultats, sans attendre. Une fois que les employés ont été informés des résultats de l'étude, ils peuvent normalement s'attendre de recevoir la visite d'une équipe du siège social. Comme les employés savent que l'étude aura des effets, ils la prennent très au sérieux. Un gestionnaire du secteur public qui désire réaliser une étude ferait mieux d'être déterminé à donner suite aux résultats. Réfléchissez à l'un des corollaires de la Loi de Murphy : «Si vous attendez, cela passera — mais le mal aura été fait.»

Pour nourrir votre réflexion

Voici, jetées en vrac, un certain nombre d'idées issues de l'analyse des meilleures pratiques, de lectures, etc.

1. Lisez l'ouvrage provocant de Tom Peters intitulé «*Le Chaos management*». Bien que la plupart des cas et des exemples qu'il renferme sont tirés du secteur privé (de l'industrie américaine), le livre recèle bien des leçons pour le gestionnaire du secteur privé avisé et à l'esprit ouvert. Il vous intéressera tout particulièrement si votre organisation assure un service au public ou un produit relativement tangible ou visible.

   Lisez entre les lignes : les défis que vous devez relever ne sont en réalité pas très différents de ceux auxquels doivent faire face bon nombre des gestionnaires décrits par Peters. Vous pouvez vous imprégner de l'esprit de ses conseils; vous pouvez *adapter*, jusqu'à un certain point, les tactiques qu'il décrit. Souvenez-vous que les contraintes législatives tombent peu à peu et que le climat de la fonction publique évolue. Les gestionnaires auront plus de latitude dans l'avenir.

2. Revoyez le document de Byrd intitulé *Creativity and Risk-Taking Questionnaire*. Utilisez-le pour évaluer votre style de gestion actuel et voir comment il peut être nécessaire de le modifier.

3. Relisez la section intitulée «Explorer d'autres pistes». Vous faut-il mettre davantage l'accent sur la pensée interfonctionnelle et la formation de coalitions? Tenez-vous au courant de ce qui se passe dans les autres ministères. Les gestionnaires supérieurs le font déjà régulièrement. Aux niveaux inférieurs, c'est à chacun des gestionnaires de se tenir au courant de ce qui se passe. Les choses seront probablement beaucoup plus vivantes après FP 2000. Même le bulletin du Ministère peut à l'occasion vous mettre sur la piste. Pouvez-vous mettre la main sur des exemplaires de *tous* les bulletins des ministères et des sociétés d'État? Si vous êtes intrigué par une initiative en particulier, demandez au rédacteur en chef du bulletin de vous mettre en rapport avec la personne qui peut vous éclairer. Les organisations et les gestionnaires qui réussissent (adaptatifs) apprennent constamment des autres. C'est ce que Peters appelle la «subtilisation créatrice».

4. Après FP 2000, les organismes centraux auront certains nouveaux rôles à jouer. Ils pourront être soit partie du problème ou partie de la solution. Le protectionnisme dont ils ont traditionnellement fait preuve devra se transformer en politique d'assistance engagée. Si vous travaillez pour l'un des services de réglementation (direction de l'examen ou de la vérification interne, etc.), vous devriez savoir que le fait de permettre aux gens de prendre plus de risques signifie aussi

accepter qu'ils feront davantage d'erreurs. Peut-être pouvez-vous utiliser des instruments différents pour évaluer le rendement. Les services de réglementation devraient tenir compte de l'*intention* ainsi que des *résultats* du changement dans quelque ministère que ce soit.

Réfléchissez à la possibilité de plagier les meilleures pratiques des autres organisations (voir le Rapport du vérificateur général de 1988, «Les organisations performantes»). Il faut modifier les critères d'évaluation fondés sur «le moindre coût» pour tenir compte des objectifs sociaux, de l'intention et de la prise de risques. D'ordinaire, lorsque les gestionnaires poursuivent ces objectifs et prennent davantage de risques (tout en continuant d'être évalués selon le principe du moindre coût), ils font des erreurs que les services de réglementation tendent à considérer comme des signes de faiblesse. Les attitudes doivent changer.

5. Les gestionnaires soumis à l'examen des services de réglementation (et qui ne l'est pas?) devraient être ouverts à la critique constructive. Par exemple, lorsqu'un expert-conseil ou un subalterne écrit au sujet de votre service ou de votre style quelque chose que vous savez viendra à la connaissance des vérificateurs, ne lui en tenez pas rigueur. Si vous pouvez faire valoir votre point et prouver que vous avez agi de bonne foi en prenant certains risques calculés, vous survivrez. Ce genre de défense vous place en meilleure posture (aux yeux du vérificateur) que d'avancer un tas d'excuses pour ne pas avoir toujours suivi les règles.
6. Lisez attentivement le Livre Blanc (gouvernement du Canada 1990) et les rapports finals de FP 2000. Évaluez chacune des recommandations. Demandez-vous si vous connaissez quelqu'un qui en a déjà mis quelques-unes en application. Par exemple, recrute-t-on en tenant compte des caractéristiques propres aux personnes adaptatives? Tenez-vous au courant des progrès (agissez comme historien de l'organisation). Cela pourrait vous rapporter à vous et à vos collègues des dividendes inattendus. Dans un an, vérifiez l'efficacité des recommandations approuvées de FP 2000; vous serez peut-être en mesure de montrer de quelle façon votre organisation les a mises en application avec succès malgré les embûches.
7. Lorsque vous *recrutez*, modifiez vos critères de sélection :
   - Insistez sur le fait que les réalisations et l'expérience du candidat tiennent davantage de la progression que de l'énumération (compétences techniques, niveau, poste, rapidité de progression dans la hiérarchie, etc.). Il se peut que le candidat ne présente pas les qualités que vous avez toujours jugées importantes mais qu'il en possède d'autres qui seront essentielles — et plus précieuses — après FP 2000.

- Examinez les qualités des gens adaptatifs (décrites sous le thème Recrutement). Choisissez celles que vous considérez comme étant particulièrement importantes pour le niveau du poste que vous désirez combler.
- Ajoutez d'autres qualités au profil, s'il y a lieu. Élaborez les questions d'entrevue en vous fondant sur ces qualités; recherchez les indicateurs qui vous renseigneront sur la mesure dans laquelle les candidats sont susceptibles de posséder ces qualités. Polyvalence, travail d'équipe et créativité, par exemple, peuvent s'évaluer de plusieurs façons. Si vous le désirez, demandez l'aide d'un professionnel du béhaviorisme.
- Vous pouvez plagier d'autres organisations mais souvenez-vous de la culture distinctive de votre groupe et de la culture et des valeurs de votre ministère. Les candidats partagent-ils ces valeurs? Sauront-ils s'adapter à votre culture (en évolution), vous apporter des points de vue nouveaux et agir comme intervenants clés dans la gestion du changement.

  Diverses organisations comme **Canadien Pacifique** ont élaboré une courte liste de caractéristiques importantes et trouvé des façons créatives de les rechercher chez les candidats. La société a tenu sur une période de six mois, à l'échelle du pays, une série de discussions en profondeur avec des groupes d'employés exceptionnels. Les données recueillies ont inspiré deux types d'entrevues de recrutement structurées : l'un pour les cadres et l'autre pour les employés. Quelques-unes des qualités recherchées incluaient le sens du service, la souplesse, l'énergie et l'initiative.

8. La bibliographie qui suit fournit des exemples éclairants en ce qui concerne la gestion du changement. Il se peut qu'ils nécessitent une certaine adaptation pour être pertinents à la fonction publique. À l'instar du présent guide, ils ne se veulent qu'un point de départ. Pour le reste, à vous de jouer.

INDEX THÉMATIQUE

Vision et valeurs

- EIC p. 18
- SCHL (sondage en 1988) p. 19
- MAINC p. 19
- Commission des libérations conditionnelles p. 20
- MPO p. 22

Les chefs, en tant qu'artisans du changement

- Apple Computer p. 26
- ONE p. 27

Rechercher l'adaptabilité

- Société XYZ p. 29
- EIC (Portrait du gestionnaire) p. 30
- CFP (deux profils) p. 31
- CFP/CT p. 32
- SCHL p. 34
- Citicorp p. 34
- Fonction publique japonaise p. 35
- Fonction publique américaine p. 35
- Centre d'armes navales de China Lake p. 36
- CFP p. 36

Attribuer des pouvoirs, courir des risques et affecter des ressources

- CSC (Division de l'examen des marques de commerce, programme TAD) p. 40
- EIC p. 42
- Fonction publique australienne p. 42
- Communications Canada p. 43
- Fonction publique américaine p. 43
- C.R.D.I. p. 44
- Communications Canada – secteur de la gestion du spectre p. 44
- Énergie, Mines et Ressources p. 44
- Fonction publique américaine p. 45
- Fonction publique australienne p. 47
- République fédérale d'Allemagne p. 47
- Fonction publique japonaise p. 48

Possibilités de carrières stimulantes et régimes d'encouragement authentiques

- SCHL p. 52
- CSC (Bureau du surintendant des faillites) p. 53
- Fonction publique américaine p. 54
- Fonction publique japonaise p. 54
- CSC (Bureau de privatisation et des affaires réglementaires, BPAR) p. 55
- CT p. 55
- EIC (des primes d'encouragement) p. 56
- Statistique Canada p. 59
- Fonction publique américaine (des organismes) p. 59

Montrer qu'on reconnaît le rendement

- EACL p. 63
- SCHL p. 63
- Fonction publique de la Saskatchewan p. 63

Explorer d'autres pistes

- Direction générale de la gestion immobilière de la GRC p. 65
- Travail Canada p. 66
- MAS p. 66
- Fonction publique japonaise p. 66

Améliorer le service à la clientèle

- les États-Unis (Love Canal) p. 68
- U.S. National Commission on the Public Service p. 70
- IAPC p. 70
- EIC p. 70
- IBM p. 71
- Communications Canada p. 72
- CFP p. 73
- Département du Travail et de l'Industrie du Minnesota p. 74
- Société canadienne des postes p. 74

L'auto-évaluation régulière

- SCHL (la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) p. 77
- C.R.D.I. p. 79
- MPO p. 79
- U.S. National Commission on the Public Service p. 80

Bibliographie

Ackerman, Linda. 1988. *Managing Complex Change*. McLean, Virginia : Organizational Research and Consultation.

Australian Public Service Commission. 1989. *APS 2000 : The Australian Public Service Workforce of the Future*. Canberra : Public Service Commission.

Beckhard, R. and Harris, R.T. 1987. *Organizational Transitions : Managing Complex Change* (Second Edition). Reading, Massachussetts : Addison-Wesley.

Bennis, Warren & Nanus, Burt. 1985. *Diriger : les secrets des meilleurs leaders*. Paris : Inter Editions, 1985.

Bennis, Warren. 1989. *On Becoming a Leader*. Reading, Massachussetts : Addison-Wesley.

Berman, M.A. (ed.). 1986. *Corporate Culture and Change : Highlights of a Conference*. New York : Conference Board Incorporated.

Betcherman, Gordon, Keith Newton and Joanne Godin. 1990. *Une double révolution : technologie et gestion des ressources humaines*. Ottawa : Conseil économique du Canada.

Bloch, Arthur. 1984. *La Loi de Murphy et autres raisons qui font que les choses tournent mal*. Montréal : Héritage, 1984.

Bloch, Arthur. 1985. *La Loi de Murphy, tome II*. Montréal : Héritage, 1985.

Bloch, Arthur. 1986. *La Loi de Murphy, tome III*. Montréal : Héritage, 1986.

Block, Peter. 1989. *The Empowered Manager : Positive Political Skills at Work*. La Jolla, California : University Associates.

Borins, Sandford F. 1986. Management of the Public Sector in Japan : Are there lessons to be learned?. *Administration publique du Canada*, 1986 : 175-196.

Bradford, D. and Cohen, A. 1987. *Gérer pour vaincre*. Paris : Presses universitaires de France.

Brodtrick, Otto and Richard Paton. Décembre 1982. *Quotes : Senior Executives Talk About Management in the Public Service*. Ottawa : Bureau du vérificateur général.

Byrd, Richard E. 1990. *C&RT (Creativity and Risk-Taking)*. San Diego, California : University Associates.

Fondation canadienne pour la véritication intégrée. 1990. *La communication et la vérification de données en matière d'efficacité : l'expérience vécue par la Société canadienne d'hypothèque et de logement.* Ottawa : Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Catley-Carlson, M. 1989. Innovation — CIDA'S Experience. Discours prononcé au Symposium sur l'innovation de l'APEX, Ottawa 1989. Inédit.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. 1984. *Portraits du gestionnaire.* Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. 1984. *Notre philosophie de gestion.* Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Affaires publiques. Juillet 1988. *Reconnaissance des réalisations des employés et gratifications à EIC.* Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. 1988. La gestion du rendement et la gestion de carrière : collaborent à préparer l'avenir. Groupe de travail sur la revue du REER. Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Affaires publiques. Juillet 1989. *Communications internes à EIC.* Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Novembre 1989. Philosophy of Management : Status and Next Steps. Document spécial pour le Comité de la haute direction. Ottawa : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Chase, Gordon and Reveal, Elizabeth C. 1983. *How to Manage in the Public Sector.* Don Mills, Ontario : Addison-Wesley.

Clark, Ian B. 1989. Encourager l'innovation dans un ministère. *Optimum* 20-2 : 64-77.

Clark, Ian B. 1989. Les récompenses et la reconnaissance en tant que facteurs de motivation dans la fonction publique. Présenté au Symposium sur l'innovation de l'APEX, Ottawa, 1989. Inédit.

Communications Canada. Direction des pratiques de gestion. Janvier 1988. *Sondage : décentralisation des opérations en personnel.* Ottawa : Communications Canada.

Consommateurs et Sociétés Canada. Division de l'examen des marques de commerce. Avril 1990. *Travail à domicile (TAD), une alternative.* Ottawa : Consommateurs et Sociétés Canada.

Pêches et Océans Canada. 1990. *Le point tournant : le MPO à l'aube d'une ère nouvelle*. Ottawa : Pêches et Océans Canada.

Gellerman, S. 1990. In Organizations, as in Architecture, Form Follows Function. *Organizational Dynamics* 18 : 57-68.

Gibb-Clark, Margot. 1988. Employees Can Comment on Boss. *Toronto Globe and Mail Report on Business*. 26 novembre 1988.

Golembiewski Robert T. 1979. *Approaches to Planned Change, Parts 1 and 2*. New York : Marcel Dekker Inc.

Harwood, Paul de L. 1989. *Performance Appraisal Systems in Unionized Environments : Results of a Survey*. Inédit.

Harwood, Paul de L. 1991. *Adaptative Organizations and Adaptive People : A Literature Survey*. Halifax, Nouvelle-Écosse : Institut de recherches politiques. (À paraître)

Hinings, C. and Greenwood, R. 1989. *The Dynamics of Strategic Change*. New York : Blackwell.

Innes, E. & Southwick-Trask, L. 1989. *Turning it Around : How Ten Canadian Organizations Changed Their Fortunes*. Toronto : Random House.

Gordon, M. 1987. *Gérer le changement*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

Kanter, Rosabeth Moss. 1983. *The Change Masters*. New York : Simon & Schuster.

Kanter, Rosabeth Moss. 1989. *When Giants Learn to Dance*. New York : Simon & Schuster.

Kouzes, James M. and Barry Z. Posner. 1987. *The Leadership Challenge : How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*. San Francisco : Jossey-Bass.

Lippit, G., Langseth P., and Mossop, J. 1985. *Implementing Organizational Change*. San Francisco : Jossey-Bass.

Merritt, R.L. and A.J. Merritt. 1985. *Innovation in the Public Sector*. Sage.

Mohrman, A.M. (ed.). 1989. *Large-Scale Organizational Change*. London : Jossey.

Nininger, James. 1982. *Managing Human Resources : A Strategic Perspective*. Ottawa : Conference Board du Canada.

Odiorne, G. 1981. *The Change Resistors*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.

Bureau du vérificateur général du Canada. 1988. Rapport annuel. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

Bureau du vérificateur général du Canada. 1990. *Rapport annuel*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

Bureau du vérificateur général du Canada. 1983. *Entraves à une gestion productive dans la fonction publique*. Ottawa . Bureau du vérificateur général.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1980. *Stratégies pour le changement et la réforme dans la fonction publique*. Paris : OCDE.

Peters, Tom. 1988. *Le Chaos Management*. Paris : Inter Editions.

Bureau du Conseil privé, Secrétariat Fonction publique 2000. 1990. *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

Commission de la fonction publique et Secrétariat du Conseil du Trésor. 1990. *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique*. Ottawa : Commission de la fonction publique, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Commission de la fonction publique. Direction générale des programmes de dotation. Avril 1990. *Staffing Consultant Profile* (Ébauche).

Commission de la fonction publique. Direction de la revue. Juin 1990. *Changement de structure organisationnelle : leçons de l'expérience*. Ottawa : Commission de la fonction publique.

Pullen, William. 1990. *Centre canadien de gestion. Gestion du changement au sein des organismes gouvernementaux : étude de cas sur le changement organisationnel à la Commission nationale des libérations conditionnelles*. Ottawa : Centre canadien de gestion.

Rawson, Bruce. 1984. The Responsibilities of the Public Servants to the Public : Accessibility, Fairness and Efficiency. *Administration publique du Canada* 27 : 601-610.

Rawson, Bruce. 1989. Experiments With Innovation — View From the Top. Document présenté au Symposium sur l'innovation de l'APEX. Ottawa, 1989. Inédit.

Sathe, Vijay. 1985. *Culture and Related Corporate Realities*. Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc.

Schmidt, W.H. and Posner, B.Z. 1986. Values and Expectations of Federal Service Executives. *Public Administration View* 1986.

Sculley, John and Byrne, John. 1987. *De Pepsi à Apple : un génie du marketing raconte son odyssée*. Paris : Grasset, 1988.

Semler, Ricardo. 1982. Managing Without Managers. *Harvard Business Review*, Septembre-octobre 1989.

Stephens, R. St. G. 1990. Réaménagement de l'effectif, Partie B. Ottawa : Centre canadien de gestion.

Tichy, Noel M. And Devanna, Mary. 1986. *The Transformational Leader*. Toronto : John Wiley.

U.S. National Commission on the Public Service. *Bulletin*. 29 mars 1989.

Vogt, Judith F. and Murrell, Kenneth L. 1990. *Empowerment in Organizations : How to Spark Exceptional Performance*. San Diego, California : University Associates.

Volcker, Paul. 1989. *Leadership for America : Rebuilding the Public Service*. Report of the National Commission of the Public Service. Washington : U.S. Government Printing Office.

Weiss, C.H. & A.H. Barton. 1983. *Making Bureaucracy Work*. Sage.

White, Peter. 1989. Poser les bonnes questions. *Dialogue*, Novembre 1989 : 14-15.